



Ogni lavoro scientifico rappresenta il frammento di un cammino, i percorsi forniscono prospettive e danno profondità a quelle realtà su cui indugiano e di cui sono parte e vanno definiti in ragione del loro obiettivo.

La collana "Percorsi di diritto amministrativo" con i suoi volumi monografici o collettanei, intende illustrare la direzione di una traiettoria, attraversando un territorio, il diritto amministrativo, sempre più complesso.

La sua multiforme articolazione è una sfida per il curatore, tanto più grande quanto più aiuta a comprendere alcuni punti fermi, provando ad affrontare il senso di disorientamento con gli strumenti propri dei libri, ossia le idee.

In questo contesto, la collana è pensata per accogliere lavori la cui analisi si sottragga così alla fasciazione del futuro come allo sterile indugio sul passato, per costituire, invece, un apporto attuale, certamente circoscritto, ma ben radicato nei problemi del presente e nel dibattito della scienza pubblicistica. Una collana che si mette al servizio di questo libero, schietto e franco confronto, soprattutto se alimentato dai giovani, ma che farà ricorso a un'eterogeneità autorevole, quale contributo di serietà e di scientificità dell'analisi.

L'auspicio è che dallo sguardo verso nuovi approcci possano anche scaturire studi differenti da quelli della nostra tradizione culturale, per argomenti trattati e strumenti linguistici impiegati.

Il destino dei musei pubblici - statali e non statali - dipende dall'evoluzione della pubblica amministrazione in quanto in essa inseriti per lo statuto giuridico, la natura pubblica dei beni culturali, la tutela e la promozione dello sviluppo della cultura ex art. 9 Cost. La riforma del 2014, riferita ai musei statali, "liberali" delle Soprintendenze, ha parzialmente modificato la radicata organizzazione centralizzata mediante un quadro complesso di norme di fonte secondaria. La disciplina ha riconosciuto ai musei di rilevante interesse nazionale un'autonomia speciale per alcuni profili di gestione e ai direttori compiti "manageriali", ma con diversi limiti oggetto dell'indagine, nonostante l'offerta significativa di servizi pubblici museali e di attività anche di carattere economico. La questione centrale del personale, ancora recluso dal Ministero, impedisce un'autonomia di gestione in senso aziendalistico che potrebbe consentire il miglioramento della pubblica fruizione (servizio pubblico principale) e, quindi, produttività culturale ed economica, soprattutto per la recente spinta all'innovazione tecnologica e alla digitalizzazione verso nuove modalità di fruizione del museo. La ricerca individua le ragioni e anche i percorsi normativi per un rafforzamento della soluzione aziendalistica e l'affermazione dell'impresa museale per una migliore valorizzazione dei beni culturali e dei musei, comunque non incompatibile con i compiti di tutela riservati all'amministrazione centrale. Diverso il caso del museo statale ordinario non dotato di autonomia speciale, schema tradizionale di ufficio dipendente dal Ministero e da articolazioni territoriali con esigenze di semplificazione dei procedimenti. Ulteriori spunti di riflessione emergono dall'applicazione del principio di cooperazione tra enti pubblici e soggetti privati (imprese culturali ed enti non profit) in tema di valorizzazione e di esternalizzazione di servizi, dalle esperienze dei musei civici e delle fondazioni - museo di partecipazione, schema ibrido di partenariato che comporta la combinazione di disciplina privatistica e di vincoli pubblicistici.

Sandra Antoniazzi è Professore Associato di Diritto dell'Economia nell'Università di Roma Tor Vergata. Tra le numerose pubblicazioni: *Società miste e servizi pubblici locali. Esperienze nazionali e modello europeo*, in *Questa Collana*, 2017; *La Banca Centrale Europea tra politica monetaria e vigilanza bancaria*, Torino, 2013; *Autorizzazione paesaggistica e motivazione: esigenze di certezza giuridica*, in *Dir. giur. urb.*, 2020, n. 1; *Atti di Stato e giurisdizione esclusiva. Critiche e spunti per un'estensione*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, n. 4; *Il controllo amministrativo e giurisdizionale sulle decisioni delle autorità europee di regolazione e di vigilanza bancaria*, in *Banca, Impresa, Società*, 2021, n. 2.

euro 35,00



segioprozillo.it

70

Antoniazzi Musei pubblici modelli giuridici di gestione



percorsi di diritto amministrativo

collana diretta da G. F. Carrei F. Fracchia F. Mangano

Sandra Antoniazzi

musei pubblici modelli giuridici di gestione

editoriale scientifica



PERCORSI DI DIRITTO AMMINISTRATIVO

MONOGRAFIE

70

Collana diretta da

Gian Franco Cartei Fabrizio Fracchia Francesco Manganaro

Comitato scientifico

Pascale Gonod *Università Panthéon-Sorbonne (Paris I), Componente dell'Istituto universitario di Francia* **Denis Galligan** *Università di Oxford* **Estanislao Arana Garcia** *Università di Granada* **Mario P. Chiti** *Università di Firenze* **Guido Corso** *Università di Roma Tre* **Giandomenico Falcon** *Università di Trento* **Claudio Franchini** *Università di Roma Tor Vergata* †**Antonio Romano Tassone** *Università di Messina*

Sandra Antoniazzi

MUSEI PUBBLICI
MODELLI GIURIDICI DI GESTIONE

Editoriale Scientifica
NAPOLI

La pubblicazione è stata realizzata con il contributo dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2022 Editoriale Scientifica srl
via San Biagio dei Librai, 39
80138 Napoli
ISBN 979-12-5976-479-9

INDICE

INTRODUZIONE

1. Il percorso della ricerca	9
2. Metodo e obiettivi	13
3. Il contesto di atti e norme di diritto internazionale, europeo e nazionale	25

CAPITOLO I

MUSEI STATALI: DISCIPLINA E ASPETTI CRITICI

1. La ricostruzione di una definizione giuridica di museo	29
2. Il museo statale come istituto con una specifica missione nel d.m. 10 maggio 2001	38
3. La lenta evoluzione verso l'autonomia (parziale?) e l'introduzione di alcuni aspetti aziendalistici tipici dell'impresa	48
4. La riforma dell'organizzazione dal 2014 ad oggi e la questione "centrale" del personale	52
5. Valorizzazione e fruizione dei beni culturali e dei musei	64
6. La gestione diretta e indiretta delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale, dei musei e dei servizi per il pubblico	82
7. Il contributo determinante della legge "Ronchey" per la vigente disciplina dei servizi museali "aggiuntivi" e questioni irrisolte	87
8. La gestione indiretta dei servizi museali affidata a imprese culturali e attività economica	92
9. Il valore dei beni culturali e dei servizi offerti dal museo per il miglioramento della fruizione, in quanto servizio pubblico principale	98
10. I ricavi per i diritti di uso delle immagini e la riproduzione di opere. La digitalizzazione del patrimonio culturale e recenti innovazioni	100

CAPITOLO II

L'ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI MUSEALI
A IMPRESE CULTURALI

1. L'impresa culturale nel <i>Libro Verde</i> della Commissione europea (2010) e i primi elementi utili per un inquadramento teorico	109
2. L'idea di impresa culturale nell'ordinamento italiano e il contributo dei rapporti di indagine sulla cultura	114
3. La valorizzazione dei beni culturali: compiti e cooperazione tra enti pubblici (Ministero della Cultura ed enti territoriali)	119
3.1. La partecipazione dei soggetti privati e delle imprese culturali	134
4. Le prestazioni dell'impresa culturale	145
5. La gestione indiretta delle attività di valorizzazione dei beni culturali e dei servizi per il pubblico affidata a terzi (imprese culturali e altri enti del settore)	149
6. Il partenariato pubblico-privato e la forma speciale <i>ex art.</i> 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici per interventi specifici destinati a beni culturali immobili	160
7. Concessioni, partenariato speciale, sponsorizzazioni, finanza di progetto e politica di intervento dell'Unione europea	168
8. L'impresa culturale, i limitati riferimenti giuridici e la qualifica nell'art. 1, comma 57, della legge di Bilancio 2018 al fine del riconoscimento di un credito d'imposta, e nell'art. 1, comma 112, della legge di Bilancio 2021 che ha istituito il "Fondo per le piccole e medie imprese creative", in relazione ad attività di conservazione, valorizzazione e di produzione di beni e servizi per i musei	179
9. L'impresa sociale per attività culturali nel d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore) e, in particolare, nel d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112	195
10. Modelli societari tra regime di diritto privato e interessi di diritto pubblico: la società a responsabilità limitata semplificata	199
11. Le <i>start up</i> innovative di cui all'art. 25, commi 2-4, del d. l. 18 ottobre 2012, n. 179 a "vocazione sociale-culturale" e le agevolazioni fiscali	204
12. Considerazioni di sintesi: a) il modello europeo di impresa culturale, ente privato di riferimento per la valorizzazione dei beni culturali e dei musei pubblici e la produzione di servizi; b) il contributo	

delle imprese a sostegno del patrimonio culturale; c) la collaborazione tra soggetti pubblici e privati come principio generale	210
---	-----

CAPITOLO III

MODELLI DI GESTIONE E ATTIVITÀ DEI MUSEI. PROFILI RICOSTRUTTIVI DELL'IMPRESA MUSEALE

1. Musei statali ad autonomia speciale e schema giuridico dell'impresa per una ricostruzione dell'impresa museale	215
2. Il modello italiano di gestione del museo	224
3. Organizzazione e parziale autonomia (anche speciale) dei musei statali	232
3.1. Gli istituti museali e l'ambito di effettiva autonomia	238
4. Museo, produttività e modello economico	244
5. Servizi museali "di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico" come servizi pubblici	248
6. L'intricata questione dei servizi per il pubblico: la gestione indiretta mediante affidamento a terzi di concessione o di appalto pubblico di servizi e questioni critiche	253
7. Concessioni per attività di valorizzazione e concessioni in uso di beni del demanio culturale	265
8. Forme speciali di partenariato e l'intreccio con norme del Codice del Terzo settore	267
8.1. Le iniziative concrete di partenariato <i>ex art.</i> 151, comma 3, del Codice dei Contratti pubblici e il coinvolgimento di imprese culturali	282
9. Musei pubblici e privati: strumenti di sostegno a confronto	285
10. L'applicazione di strategie di <i>marketing</i> e di <i>fundraising</i>	287
11. I requisiti <i>ex ante</i> come livelli minimi uniformi di qualità per i musei di appartenenza pubblica, l'accreditamento e l'attivazione del sistema museale nazionale	293
12. Il museo civico tra modello tradizionale e riforma dei musei statali	302
13. La collaborazione tra musei e fondazioni di origine bancaria	310
14. Fondazioni museali di partecipazione, espressione di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato: modello di efficiente gestione	316

14.1. Alcune notissime esperienze: Fondazione Museo delle Antichità Egizie di Torino, Fondazione La Triennale di Milano, Fondazione Museo Maxxi di Roma, Fondazione Musei Civici di Venezia e Fondazione Palazzo Strozzi di Firenze, che confermano l'ammissibilità dello schema privatistico dell'impresa museale	325
--	-----

CAPITOLO IV

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E NECESSARI INTERVENTI NORMATIVI

1. Gli attuali limiti dell'autonomia "speciale" riconosciuta dalla riforma organizzativa del 2014 ai musei statali di rilevante interesse nazionale ed esigenze di completamento	335
2. La tensione tra la tradizionale "logica accentratrice" e l'applicazione di soluzioni di collaborazione tra diversi livelli di governo e con i soggetti privati	342
3. Modelli di gestione dei musei e delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale. Alcune necessarie modifiche di norme del Codice	347
4. Produttività dei beni culturali, gestione aziendale e autonomia del museo: evoluzione possibile	351
5. L'impresa museale nel futuro del museo statale ad autonomia speciale	355
6. Un necessario intervento normativo per un'effettiva autonomia di gestione di tipo aziendalistico e conseguenze per le altre categorie di musei pubblici	362
<i>Bibliografia</i>	375

INTRODUZIONE

SOMMARIO: 1. Il percorso della ricerca. – 2. Metodo e obiettivi. – 3. Il contesto di atti e norme di diritto internazionale, europeo e nazionale.

1. *Il percorso della ricerca*

Il destino dei musei pubblici – statali e non statali – dipende direttamente dall'evoluzione della pubblica amministrazione in quanto inseriti in essa per lo statuto giuridico, la natura pubblica dei beni culturali, la loro tutela e la promozione dello sviluppo della cultura *ex art. 9 Cost.* Inoltre, la destinazione del museo alla pubblica fruizione, che è un servizio pubblico, e l'utilizzo ancora prevalente di risorse pubbliche, pur integrate da una più diffusa partecipazione dei privati, confermano a tutt'oggi la natura pubblicistica con alcune aperture verso una limitata autonomia gestionale a certe condizioni, dopo intricati percorsi¹.

È a lungo prevalsa un'organizzazione centralizzata per la costante resistenza al decentramento delle funzioni; a partire dal 2014, questa radicata impostazione è stata corretta da alcuni interventi di riforma, esclusivamente mediante fonti secondarie, che, peraltro, contengono alcuni utili riferimenti per la ricostruzione di una prima nozione ed esperienza di impresa museale. Le innovazioni di carattere organizzativo sono contenute in diversi atti normativi ministeriali in veloce successione, anche per esigenze di integrazione e modifica, creando alcuni problemi applicativi ed interpretativi di inquadramento giuridico.

Da pochi decenni la cultura e i beni culturali sono stati avvicinati all'economia² soprattutto per le attività di gestione in relazione alle po-

¹ Ad es., si rinvia all'esperienza della Soprintendenza autonoma di Pompei, istituita nel 1997 e poi sottoposta alla fusione con quella di Napoli nel 2008, v. P. FERRI, L. ZAN, *Pompei e l'autonomia negata*, in L. ZAN (a cura di), *La gestione del patrimonio culturale, Una prospettiva internazionale*, il Mulino, Bologna, 2014, 57 ss.

² Tra gli studi generali più noti v. D. THROSBY, *Economia e cultura*, il Mulino, Bologna, 2005 e per l'edizione originale *Economics and Culture*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001; G. TRUPIANO (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali*.

litiche pubbliche e allo sviluppo territoriale. Nel tempo, è a lungo prevalso l'atteggiamento rigido della maggioranza degli studiosi, volto ad evitare l'accostamento di settori apparentemente distanti, secondo una logica pubblicistica nel senso che solamente il regime del diritto pubblico assicura non solo la tutela, ma anche la gestione del patrimonio culturale, diffidando di schemi giuridici privatistici o misti e, quindi, del coinvolgimento di soggetti privati³.

Nel diritto amministrativo rientrano sia la disciplina dell'organizzazione del Ministero e degli istituti della cultura, sia gli schemi giuridici per la conservazione dei beni culturali, le forme di gestione dei musei e dei servizi che devono garantire la fruizione. Nel Codice dei beni culturali vigente⁴, le competenze coinvolgono soggetti privati, soprattutto

Aspetti economici, giuridici e sociologici, F. Angeli, Milano, 2005; A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, I, North-Holland, Elsevier, Amsterdam, 2006; F. BENHAMOU, *L'economia della cultura*, il Mulino, 2020, e per l'edizione originale v. *L'économie de la culture*, La Découverte, Paris, VIII Ed., 2017. Si rinvia agli studi dell'Associazione *Economia della cultura* e alla rivista, che ha contribuito a diffondere nuove prospettive nel nostro ordinamento v. C. BODO, *L'Associazione per l'Economia della Cultura ha compiuto trent'anni*, in *Economia della cultura*, 2017, 375 ss. Con riferimento al *cultural* o *arts management* v. V. B. FREY, *Art: The Economic Point of View*, in A. PEACOCK, I. RIZZO (eds.), *Cultural Economics and Cultural Policies*, Kuvler Academic Publisher, Boston, 1994; W. J. BAUMOL, W.G. BOWEN, *Performing Arts: The Economic Dilemma*, MIT Press, New York, 1996; D. CHONG, *Arts Management*, Routledge, London, 2002; P. EBWO, M. SIRAYI, *The Concept of Arts/Cultural Management: A Critical Reflection*, in *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 2009, 38, 4, 281 ss.

³ Più in generale con riferimento alla scienza dell'amministrazione e all'importanza decisiva delle scienze di origine privatistica, soprattutto per l'organizzazione, dato che "all'impresa privata e all'azienda privata si pongono dei problemi teorico-pratici prima che all'organizzazione pubblica perché le cause e le concause che sollecitano l'organizzazione privata a perfezionarsi sorgono prima di quelle concernenti l'organizzazione pubblica", v. M. S. GIANNINI, *L'unità della scienza dell'amministrazione*, in AA. VV., *Atti del I° Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione*, Varenna, 26-29 settembre 1955, Giuffrè, Milano, 1957, in M. S. GIANNINI, *Scritti*, IV, Giuffrè, Milano, 2004, 270-271. Per un quadro dei problemi ancora irrisolti circa il rapporto tra pubblico e privato anche con riferimento al partenariato pubblico-privato, schema disciplinato da disposizioni nazionali in attuazione di norme europee, v. F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014, 47 ss.

⁴ Anche il T.U. in materia di beni culturali e ambientali (d.lgs. 29 ottobre 1999, n.

per le attività di valorizzazione con possibili soluzioni di collaborazione; inoltre, l'art. 151 del Codice dei contratti pubblici consente forme di partenariato speciale, al fine di favorire la conoscenza e la fruizione⁵ di beni culturali immobili.

Le contrapposizioni e le reazioni ideologiche hanno riguardato anche il rapporto tra cultura e sviluppo economico per ambiti assai vasti e non facilmente individuabili; tuttavia, il Codice vigente ha significativamente contribuito ad ampliare la definizione di patrimonio culturale⁶ e ha introdotto nuove dinamiche nel rapporto col settore privato (imprese o enti del Terzo settore), mediante attività e servizi museali per il pubblico che possono essere gestiti da imprese culturali esterne.

Questa evoluzione è stata condivisa dal Ministero della Cultura per il significativo interesse ad approfondire le caratteristiche della domanda di fruizione del patrimonio culturale e il ruolo della cultura nello sviluppo economico, sulla base di rapporti di studio⁷. In particolare, proprio le iniziative di valorizzazione hanno confermato la dimensione economica dei beni culturali (pubblici e privati), rafforzando l'impor-

490) prevedeva alcune forme di collaborazione con i privati, ad es. convenzioni per la gestione dei biglietti di ingresso ai musei (art. 100), accordi per la fruizione (art. 105) e l'affidamento di servizi in concessione a privati (art. 113).

⁵ V. G. SCIULLO, *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare – una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 2017, n. 3; A. O. COZZI, *Dimensione economica e dimensione culturale europea*, in *Aedon*, 2018, n. 2.

⁶ Per il concetto giuridico indeterminato di bene culturale v. M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Scritti 1970-1976*, VI, Giuffrè, Milano, 2005, 1026 ss., spec. 1028 (già in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 24 ss.); per l'interpretazione del patrimonio culturale comprensivo dei beni culturali e paesaggistici ex art. 2, commi 1 e 2 del Codice, che non avrebbe valore di definizione di una specifica categoria giuridica v. P. STELLA RICHTER, *La nozione di patrimonio culturale*, in *Foro amm.-CdS*, 2004, 1280 ss.; M. AINIS, M. FIORILLO, *I beni culturali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo, Parte speciale*, II, Giuffrè, Milano, 2003, 1053 ss.; A. BARTOLINI, *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali VI, 2013, 96 ss.; ID., *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Dir. amm.*, 2019, 223 ss.

⁷ Ad es., il Rapporto 2018 "Io sono cultura – l'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi", Fondazione Symbola e Unioncamere, che esamina il sistema produttivo culturale e creativo costituito da amministrazioni, imprese ed enti *non profit*, illustrando dati economici assai rilevanti e considerazioni interdisciplinari. Peraltro, nel Ministero è presente il Comitato tecnico-scientifico per l'economia della cultura, organo consultivo di supporto.

tanza del patrimonio culturale per lo sviluppo economico territoriale⁸ e la sua sostenibilità⁹.

Il forte impulso da parte dell'UE, verso il riconoscimento del patrimonio culturale come risorsa da tutelare e con un valore strategico per i profili economici, è consistito nella promozione di iniziative, nella pubblicazione di progetti come il *Cultural Heritage Counts for Europe* (2013) della Commissione europea con valutazioni che riguardano non solo il valore culturale in senso stretto, ma anche gli aspetti economici, sociali e ambientali; il programma *Europa creativa*, per il sostegno dei settori culturali e creativi (2014-2020), evidenzia l'interdipendenza tra settore culturale e fenomeni economici e attribuisce particolare rilevanza all'immateriale economico dei beni culturali.

Alla valorizzazione del patrimonio culturale si ricollega la valorizzazione in senso economico, soprattutto perché la tutela e la gestione richiedono ingenti risorse economiche. L'evoluzione necessita di schemi aziendalistici ancora non chiaramente applicati negli istituti della cultura, i cui compiti sono prevalentemente incentrati su attività di gestione amministrativa e di conservazione dei beni, della sede e delle collezioni con scelte di esternalizzazione di attività di valorizzazione e di servizi per il pubblico; alcuni elementi di autonomia caratterizzano i musei di rilevante interesse nazionale, ma con diversi limiti.

Alcuni rilevanti profili dell'impresa sono stati oggetto di sperimentazione e sono state elaborate interpretazioni economiche ed aziendalistiche per i fenomeni produttivi collegati alla creatività e alla valorizzazione dei beni culturali e, quindi, alla già nota industria culturale¹⁰ e all'impresa culturale per i servizi culturali e museali, figura non disciplinata nel nostro ordinamento. Queste attività d'impresa hanno senza

⁸ V. C. PINELLI, *Lo sviluppo dell'economia territoriale attraverso la cultura e il turismo e il coordinamento dei pubblici poteri*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2013, 777 ss., che incentra l'attenzione sulle opportunità che l'arte e l'ambiente possono offrire e sugli ostacoli che dipendono dall'inefficienza dell'amministrazione e dalla visione tradizionale di prevalente conservazione del patrimonio culturale. V. anche B. ACCETTURA, *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015.

⁹ Per una visione generale v. V. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile*, Giappichelli, Torino, 2018.

¹⁰ Editoria, cinema, spettacolo, moda, ecc.

dubbio contribuito a migliorare la fruizione pubblica, la comunicazione dei contenuti culturali ad un pubblico più esteso e non circoscritto ad un ambito limitato di interessati e studiosi specialisti, e le strategie di reperimento delle necessarie risorse per la diffusione, conservazione e la valorizzazione dei beni culturali.

L'analisi economica può di certo migliorare lo studio dell'efficienza e della produttività delle attività collegate al patrimonio culturale in relazione ai compiti di tutela e di valorizzazione. Peraltro, gli aspetti giuridici di questa recente impostazione, che non sono stati ancora adeguatamente indagati¹¹, rientrano per alcuni profili nel diritto dell'impresa, considerati gli schemi applicabili all'impresa culturale e ai musei pubblici (almeno ai musei statali dotati di autonomia speciale), secondo una prospettiva di innovazione e di maggiore attenzione per le questioni che ricadono nella regolazione delle attività economiche.

La disciplina complessiva dei beni culturali, delle competenze amministrative, degli schemi giuridici di gestione e di organizzazione dei musei rientrano nel diritto amministrativo con frequenti integrazioni e modifiche che evidenziano la difficoltà di individuare soluzioni soddisfacenti e adeguate alla visione moderna ed internazionale del museo e dei connessi servizi pubblici; nella disciplina sono ancora evidenti conflitti tra le soluzioni giuridiche e la tensione tra innovazione e conservazione.

2. Metodo e obiettivi

Il metodo di ricerca consiste nell'esame delle categorie attuali di museo pubblico e della disciplina vigente con approfondimenti riguardo ai problemi giuridici che presentano contenuti anche interdisciplinari per

¹¹ Tra i primi studi v. L. A. TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Torino, Giappichelli, 2006; S. BAIA CURIONI, L. FORTI, *Note sull'esperienza delle concessioni per la gestione del patrimonio culturale in Italia*, in *Aedon*, 2009, n. 3; A. L. TARASCO, *Il federalismo demaniale e la sussidiarietà obliqua nei beni culturali*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2011, 1075 ss.; ID., *Diritto ed economia nella gestione del patrimonio culturale*, in T. S. MUSUMECI (a cura di), *La cultura ai privati. Il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, Cedam, Padova, 2012, 145 ss.

una considerazione complessiva dei rapporti tra la gestione dei musei e dei servizi museali e le collegate (e inevitabili) questioni di economicità e produttività, pur in coerenza con gli interessi pubblici prevalenti di tutela del patrimonio culturale e di promozione della cultura *ex art. 9 Cost.*

Più in particolare, dopo aver esaminato le norme sull'organizzazione dei musei statali e chiarito le nozioni di conservazione e di valorizzazione dei beni culturali e degli istituti della cultura e il relativi compiti, lo studio offre alcuni approfondimenti per l'impresa culturale, ente privato che produce servizi in realtà primari ("esternalizzati" mediante concessione o appalto di servizi) per la valorizzazione e la fruizione, considerate le carenze interne di strutture e di personale specializzato, ad oggi ancora non risolte per la maggioranza dei musei. Il rapporto tra museo pubblico e imprese culturali è assai frequente a fronte dell'attuale domanda di servizi museali anche complessi, secondo soluzioni e strategie proprie dell'attività d'imprenditoriale che recepisce velocemente l'innovazione tecnologica.

Le imprese culturali hanno, infatti, contribuito all'innovazione dei servizi museali a fronte di evidenti inadeguatezze in una fase di revisione complessiva che ha imposto interventi concreti in tempi ragionevoli. Il modello dell'impresa è uno schema duttile di cui i musei si servono da tempo per la gestione indiretta, creando rapporti continuativi con gli operatori economici del settore per esigenze contingenti. Tuttavia, nel tempo, l'esternalizzazione dei servizi ha di fatto ostacolato l'applicazione interna di modelli di gestione in senso aziendalistico, ad es. la società *in house*¹², che probabilmente avrebbero favorito la modernizzazione della gestione diretta e risparmi di spesa.

Un'attenta valutazione critica della disciplina vigente per la gestione dei musei statali e delle relative attività rivela alcuni utili riferimenti a principi aziendalistici e ad organi che possono ritenersi presupposto per una ricostruzione dell'*impresa museale*. Tuttavia, questa prospettiva di evoluzione necessita di un intervento normativo per una più ampia autonomia di gestione sotto diversi e rilevanti profili soprattutto per i musei ad autonomia speciale, al fine di incentivare la gestione diretta dei servizi museali con ulteriori vantaggi per l'economicità delle attività e la produzione di risorse aggiuntive a quelle pubbliche.

¹² Si consideri la società Ales spa *in house* del Ministero.

La ricerca include, ovviamente, l'esame della figura classica di museo-ufficio non dirigenziale della Direzione regionale Musei. La riforma del 2014, applicando standard internazionali, ha previsto alcune innovazioni: l'autonomia tecnico-scientifica, il direttore, lo statuto e il documento di trasparenza contabile; quindi, i musei-ufficio non sono più sottoposti alla Soprintendenza, ma dipendono sempre dal Ministero in quanto afferenti alla Direzione regionale Musei e alla Direzione generale Musei. Ulteriori tematiche attengono all'introduzione del sistema museale nazionale e della Direzione regionale Musei, secondo uno schema di rete tra gli istituti e un quadro uniforme di livelli minimi di qualità dei musei di appartenenza pubblica, che coinvolgono anche i musei non statali (ad es., musei civici) per l'accreditamento.

Per esigenze di completezza e di comparazione tra i modelli, sarà infine affrontato lo schema privatistico della fondazione di partecipazione, espressione di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato, sia come alternativa (di complessa attuazione e non diffusa) di gestione del museo statale adottata dal Ministero, sia come soluzione di efficace gestione e valorizzazione di musei (o di beni culturali immobili, sede di iniziative culturali) di appartenenza del Comune o di altri enti territoriali, promotori dell'iniziativa; la fondazione museale può coinvolgere diversi soggetti pubblici e privati del territorio di riferimento.

Ad oggi, nonostante l'intensa promozione ed incentivazione da parte dell'UE delle imprese culturali e creative e, più in generale, della cultura come settore che contribuisce allo sviluppo turistico dei territori e delle attività economiche, non vi sono numerosi studi giuridici su queste tematiche ed è ancora evidente una certa diffidenza (e qualche pregiudizio) nei confronti di soluzioni interpretative e applicative per un modello alternativo di tipo imprenditoriale, in quanto ciò potrebbe – ma solo in teoria – pregiudicare i concetti tradizionali di arte e di valore culturale con la conseguenza che il settore sarebbe a rigore esente dall'analisi economica e da schemi dell'impresa. Peraltro, nel diritto dell'UE è nota la c.d. "eccezione culturale"¹³ come esclusione dall'applicazione delle regole generali della concorrenza e del mercato e ciò potrebbe aver contribuito ad estendere – impropriamente – la

¹³ Si rinvia a S. FOÀ, W. SANTAGATA, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in *Aedon*, 2004, n. 2.

logica di separazione tra la disciplina speciale dei beni pubblici culturali e la possibile dimensione economica collegata alla fruizione e alle attività di valorizzazione.

In alcuni significativi atti europei è progressivamente emerso un esplicito indirizzo volto ad orientare l'attenzione degli operatori e degli enti pubblici verso temi inerenti al valore economico e finanziario, nella prospettiva moderna di necessario collegamento tra patrimonio culturale, territorio e città e di riconoscimento di diritti culturali¹⁴ sulla base della Carta dei Diritti Fondamentali dell'UE (2003). Occorre, inoltre, considerare la Convenzione Unesco (2005) per la promozione delle diversità delle espressioni culturali¹⁵, che richiama in alcune norme¹⁶ l'industria culturale, beni, servizi culturali e la creatività, e la Convenzione quadro di Faro sul valore del patrimonio culturale per la società¹⁷ (2005), ratificata nel 2020.

La Commissione europea¹⁸ ha evidenziato una particolare attenzione per la dimensione economica ed imprenditoriale; nel *Libro Verde* (2010) è espresso il concetto – già in precedenza evocato dagli economisti – di impresa creativa come nuova prospettiva di evoluzione

¹⁴ Per un esame di questa evoluzione da cui è derivato un “riorientamento” del patrimonio culturale v. P. NEPOTI, *La valorizzazione del patrimonio culturale come prodotto dell'incontro tra valutazioni e regolazioni*, in S. BAIA CURIONI, P. NEPOTI (a cura di), *La valutazione dei progetti culturali*, Egea, Milano, 2004, 147 ss.

¹⁵ Convenzione adottata a Parigi il 20 ottobre 2005 e ratificata in Italia con la l. 19 febbraio 2007, n. 19; v. anche la Convenzione sulla protezione del Patrimonio Mondiale culturale e naturale dell'Umanità, adottata a Parigi il 16 novembre 1972 e ratificata con l. 6 aprile 1977, n. 184. Per un esame complessivo di questi atti v. G. BIANCO, *Liaisons dangereuses: la Convenzione UNESCO sulla diversità culturale e l'OMC*, in *Aedon*, n. 3, 2011; L. DEGRASSI, *Le industrie culturali e creative: una nozione in divenire*, in L. DEGRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Le industrie culturali e creative, Profili giuridici ed economico-aziendali*, Giuffrè, Milano, 2017, 20 ss.

¹⁶ V. artt. 4, comma 5; le industrie che producono e distribuiscono beni e servizi culturali che, in base al comma 4, sono considerati per i profili della qualità, dell'utilizzo e finalità particolari al fine di rappresentare o trasmettere espressioni culturali, a prescindere dall'individuazione di un valore commerciale. V. anche artt. 4, commi 1 e 6; 6, comma 2, lett. b).

¹⁷ Convenzione di Faro (Portogallo) del Consiglio d'Europa è stata aperta alla firma degli Stati membri il 27 ottobre 2005, ratificata con l. 1° ottobre 2020, n. 133.

¹⁸ *Libro Verde, Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare*, 27 aprile 2010, COM (2010) 183 definitivo, in www.ec.europa.eu.

nella gestione dei beni culturali e di visione moderna della cultura affrontata anche per i profili economici, come settore che contribuisce allo sviluppo territoriale locale. Alcune considerazioni erano già state espresse nel rapporto *Economia della cultura in Europa*¹⁹ (2006) che, richiamando la *Strategia di Lisbona* e i relativi obiettivi di rilancio economico mediante investimenti per le tecnologie della comunicazione e dell'informazione, criticava l'assenza di riferimenti al settore della cultura e della creatività come lacuna rilevante in quanto non era stato esaminato il collegamento tra patrimonio culturale, sviluppo economico e territorio e la conseguente misurazione degli effetti economici che derivano dagli investimenti pubblici. Inoltre, l'introduzione di nuove tecnologie favorisce la diffusione di contenuti culturali e creativi attraenti e l'interesse del pubblico per i beni e i servizi culturali di un certo territorio.

Le problematiche, evidenti già agli inizi del XXI Secolo, s'incentrano sul rapporto tra tutela, conservazione e gestione, fruizione e promozione e più ampiamente sulla valorizzazione del patrimonio culturale. Sono emerse le esigenze di potenziamento dei metodi di valutazione dei "costi" della tutela e dei "prezzi" per la conoscenza dei beni nonché dei metodi di valutazione dei progetti che consentono la gestione e la fruizione anche mediante procedimenti di mediazione tra valutazioni tecniche, regolazione complessa ed interessi pubblici coinvolti²⁰.

Si è così aperta una lunga fase di correzione dell'orientamento del settore, che ha comportato riferimenti ai beni comuni²¹, soprattutto se

¹⁹ Studio svolto da *KEA European Affairs* per conto della Commissione Europea, pubblicato nell'ottobre del 2006, reperibile in www.keanet.eu.

²⁰ Si rinvia a P. NEPOTI, *op. ult. cit.*, 150. La progettazione culturale deve coinvolgere metodi di interpretazione delle dinamiche del territorio e di "ricostruzione razionale del concetto e delle pratiche di valorizzazione, vista come risultante di processi di mediazione, anche pubblica, tra la sfera cognitiva delle *valutazioni* e la sfera operativa delle *regolazioni*".

²¹ I beni comuni, oltre ai beni pubblici, possono includere beni di proprietà privata, dato che per questo carattere rilevano profili giuridici, economici e sociali, quali ad es. la non escludibilità nella fruizione con garanzie di tutela e di accessibilità; v. C. DONOLO, *Regolazioni appropriate per i beni culturali*, in S. BAIA CURIONI, P. NEPOTI (a cura di), *La valutazione dei progetti culturali*, cit., 160-161; per una recente riflessione in tema di valorizzazione v. DI CAPUA, *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune?*, in *Aedon*, 2021, n. 3. In una visione

consideriamo i beni pubblici, e ai *merit goods*²², inquadramento che si avvicina al fenomeno del c.d. “fallimento del mercato” per un’area in cui non è possibile l’esclusione di utenti e prevale l’assenza di competizione nel loro consumo. L’impostazione comporta conseguenze per la disciplina, non sempre all’avanguardia in relazione alle esigenze concrete e alle politiche europee.

La mediazione tra i diversi interessi potrebbe essere favorita da accordi tra enti pubblici, al fine di bilanciare il concetto di bene culturale come risorsa, che produce un valore-profitto in un processo economico, e la valorizzazione dei beni culturali come strategia di compiti di “cura dei beni comuni e del capitale sociale” in una prospettiva di sviluppo socioeconomico²³. Il singolo bene culturale deriva il suo senso e valore, anche economico, dall’appartenenza a specifiche raccolte o collezioni contenute nei musei (complesso di beni inseriti in una struttura artificiale, o “filiera”) producendo così un ulteriore valore.

generale di *economics*, la cultura stessa è un bene pubblico in quanto ha un valore intrinseco oppure perché è strumentale ad altri scopi v. M. CASSON, *Culture and Economic Performance*, in A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, cit., 363 ss. e per una teoria economica della cultura 368 ss.

²² Sono beni meritori nel senso che essi contribuiscono alla produzione di competenze e di capacità e non ne deriva un impatto immediato sul benessere del soggetto fruitore, bensì a medio termine come miglioramento individuale e nella prospettiva collettiva di qualità della vita; questo valore indiretto giustifica gli investimenti per i beni culturali con finalità che vanno oltre l’obiettivo del rendimento a breve termine. I beni culturali come beni meritori sono considerati per la loro “funzione indiretta o latente di risorse cruciali” per lo sviluppo di un certo territorio; il capitale sociale, che è parte e deriva dal capitale in *commons* di quella società insediata in un certo territorio, è una dotazione di questa comunità. Questi aspetti devono essere considerati nei progetti di sviluppo locale. V. C. DONOLO, *op. cit.*, 164.

²³ V. P. NEPOTI, *op. cit.*, 151. Per approfondimenti sulla concezione di bene culturale come risorsa economica, riconosciuta da tempo soprattutto nei Paesi anglosassoni v. C. TOSCO, *I beni culturali. Storia, tutela e valorizzazione*, il Mulino, Bologna, 2014, 138 ss.; l’Autore sottolinea come in Italia, invece, i limitati tentativi di innovare i modelli di gestione e di valorizzazione, sulla base di questa nozione, appaiono con molto ritardo a metà degli anni Ottanta del Secolo scorso in un certo contesto politico. Per i beni comuni nella dimensione europea ed interna in cui possono essere inclusi i beni culturali secondo una prospettiva economica v. S. CANNIZZARO, *Ambiente, paesaggio e beni culturali quali beni comuni, responsabilità delle imprese e funzione fiscale*, in R. CORDEIRO GUERRA, A. PACE, C. VERRIGNI, A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale, Prime riflessioni*, Giappichelli, Torino, 2019, 505 ss.

Il settore dei beni e dei servizi culturali e museali è stato, quindi, sottoposto ad un ripensamento generale per i collegamenti con il governo del territorio e la costruzione di politiche culturali unitamente alle politiche di sviluppo locale. Nel nostro ordinamento i primi interventi di riforma e revisione della disciplina dei musei risalgono al 2014 con varie modifiche e limitate integrazioni fino al 2021; dopo quasi dieci anni dal d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171, emergono esigenze di completamento della riforma, soprattutto per l'autonomia di gestione dei musei di rilevante interesse nazionale.

Gli obiettivi della ricerca consistono nell'individuazione e nella ricostruzione dello schema – impresa museale - che può ritenersi più adeguato alla gestione dei musei ad autonomia speciale, con conseguenze per l'autonomia degli altri istituti sulla base di confronti tra il vigente e prevalente modello pubblicistico e gli schemi di diritto privato della fondazione di partecipazione e dell'impresa, che si caratterizza per criteri aziendalistici, ma che può perseguire interessi pubblici. Sul presupposto di questi obiettivi è elaborata una tesi orientata all'affermazione dell'impresa museale per i musei ad autonomia speciale, pur considerate le esperienze positive di alcune fondazioni di partecipazione che però hanno evidenziato una complessa realizzazione.

Per i musei-ufficio non dirigenziali, non dotati di autonomia speciale e gestiti dalle Direzioni regionali Musei, sarebbero necessarie nuove norme per finalità di integrazione e di semplificazione dei rapporti tra gli istituti, la Direzione regionale Musei e la Direzione generale Musei nell'ambito del “sistema a rete” nazionale, che presenta diverse complicazioni. Diverso il caso dei musei civici, numerosi e con modalità di gestione assai diverse, che dipendono dalle scelte dall'ente territoriale che può adottare con autonomia soluzioni privatistiche (fondazioni di partecipazione o schemi societari compatibili con il patrimonio culturale).

In questo contesto di dibattito su vari fronti e di gestione di attività anche economiche, è possibile inserire la prospettiva giuridica dell'impresa museale, che di certo non può essere semplicemente ricondotta alla figura dell'imprenditore secondo il Codice Civile, nel senso di titolare di un'attività o di un diritto di utilizzo di beni culturali con finalità di lucro, come beni offerti nel mercato dei consumatori che versano il costo del biglietto, considerati i prevalenti interessi di

tutela e di fruizione pubblica. Tuttavia, occorre ricordare che da tempo è stata riconosciuta la “fungibilità” tra modelli organizzativi pubblicistici e privatistici per la tutela dell’interesse pubblico²⁴.

Peraltro, per i musei pubblici statali e non statali, la natura pubblica del patrimonio culturale, le finalità istituzionali di conservazione e i costi elevati della complessiva gestione non consentono un’agevole applicazione del principio di economicità in senso imprenditoriale come equilibrio tra costi e ricavi collegato alla capacità di produrre risorse nell’esercizio continuativo dell’attività d’impresa, ma è altrettanto difficile attuare l’economicità, secondo l’interpretazione pubblicistica, come pareggio di bilancio.

Non è certo immediata l’applicazione dello schema imprenditoriale, poiché ne derivano problematiche di interpretazione dello statuto giuridico e un’apparente contraddizione di obiettivi²⁵. Nella visione tradizionale è stato a lungo affermato un collegamento impossibile tra cultura, beni culturali e logica dell’imprenditore, soprattutto per la ritenuta difficoltà di ricondurre i beni culturali alla categoria del prodotto, oltre ad apparenti ostacoli giuridici che dipendono dalle norme del Codice dei beni culturali per le forme di gestione.

Il diritto, come è noto, è spesso basato su schemi rigidi e ciò è soprattutto vero per il diritto amministrativo in cui rientrano l’organizzazione del Ministero e i compiti degli organi ministeriali e dei musei statali, secondo una prevalente impostazione ancora centralizzata con soluzioni obsolete rispetto ad altri ordinamenti europei²⁶ e con qualche innovazione limitata all’ “emancipazione” dei musei dalle Soprintendenze e al decentramento di alcuni compiti di coordinamento e di gestione.

Se gli schemi giuridici vigenti non sono adeguati alle esigenze concrete, il diritto complica e non domina la realtà né la orienta, ostacolando l’innovazione e l’efficienza dell’azione amministrativa, il soddi-

²⁴ V. art. 1, comma 1*bis* della legge sul procedimento amministrativo e per approfondimenti v. F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica*, cit., 53 ss.

²⁵ V. G. MEO, A. NUZZO (a cura di), *L’impresa culturale. Una contraddizione possibile*, in *Analisi giuridica dell’economia*, n. 1, 2007, con diversi contributi che anticipano le attuali soluzioni e le questioni critiche.

²⁶ Si rinvia a G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei, Profili comparati*, il Mulino, Bologna, 2021.

sfacimento di interessi pubblici e privati, pur in un contesto di coerenza con la legge. È compito del giurista tentare di ricostruire un sistema razionale e aperto all'innovazione prospettando soluzioni interdisciplinari utili come alternativa ai compiti, ai meccanismi e al finanziamento esclusivamente pubblici. La visione settoriale appare inadeguata, considerata la complessità della gestione dei beni culturali che dev'essere incentivata da schemi più snelli di carattere imprenditoriale che consentano veloci adattamenti tecnologici e iniziative di promozione dei servizi e dei beni, più attraenti rispetto ai compiti tradizionali del museo di conservazione ed esposizione. Mentre le finalità di tutela dei beni culturali, i procedimenti e i provvedimenti disciplinati dal Codice sono strumenti di garanzia adeguati agli interessi pubblici, in linea con l'art. 9 Cost.

Ampliando l'orizzonte, si scopre un punto di incontro tra patrimonio culturale, interessi pubblici, obiettivi economici ed economicità alla luce di diversi profili di approfondimento, secondo una prospettiva integrata culturale e giuridico-economica, al fine di verificare se siano configurabili processi economici per l'offerta al pubblico e la fruizione dei beni culturali e quali siano le prospettive. Di fatto, la produzione di servizi culturali e la valorizzazione dei beni sono attività che inevitabilmente presentano aspetti economici²⁷, in quanto utilizzano beni che sono risorse, si caratterizzano per il valore immateriale economico²⁸ e comportano valutazioni riguardo alla domanda e all'offerta

²⁷ Cfr., D. THROSBY, *Economics and Culture*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001; F. ROCCHI, *Cultura e azienda*, in M. RISPOLI, G. BRUNETTI (a cura di), *Economia e management delle aziende di produzione culturale*, il Mulino, Bologna, 2009, 127; G. MAGNANI, *Le aziende culturali, Modelli manageriali*, Giappichelli, Torino, 2017, 8 ss.

²⁸ Si rinvia a M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, cit., 1026 ss.; la distinzione ha natura pubblicistica, dato che "la cosa è elemento materiale di interessi di natura immateriale e pubblica, quali sono gli interessi culturali: come tale è bene culturale, su cui lo Stato-Amministrazione dei beni culturali ha delle potestà, che non riguardano l'utilizzabilità patrimoniale della cosa, bensì la conservazione alla cultura e la fruibilità nell'universo culturale". V. anche G. SEVERINI, *L'immateriale economico dei beni culturali*, in G. MORBIDELLI, A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2016, 9. Secondo l'Autore, il concetto attiene non a una cosa come *res* che lo rappresenta, ma alla qualificazione giuridica "riferita a una cosa in ragione della cosiddetta 'realtà' del bene culturale: una connotazione immateriale, una

per la determinazione del prezzo del servizio oppure del rendimento degli investimenti nel settore dell'arte²⁹.

Peraltro, è ancora aperto il dibattito riguardo alla natura e ai contenuti della valorizzazione, se sia una funzione amministrativa oppure un riferimento unitario per un complesso di attività e compiti, e per le distinzioni in relazione alle nozioni giuridiche di conservazione e di fruizione dei beni culturali.

La definizione di patrimonio culturale proposta dall'art. 2 della Convenzione quadro di Faro sul valore del patrimonio culturale per la società³⁰, ben sintetizza questi profili, poiché lo riconduce ad "un insieme di risorse ereditate dal passato" considerate come "un riflesso e un'espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni in continua evoluzione, a prescindere dal regime di proprietà. Inoltre, il concetto è collegato alla "comunità patrimoniale" costituita da "persone che attribuiscono valore ad aspetti specifici del patrimonio culturale, che essi desiderano, nel quadro dell'azione pubblica, mantenere e trasmettere alle generazioni future", riconducibile all'immateriale economico³¹.

Quindi, i profili economici della gestione del patrimonio culturale sono vari, con diverse modalità di (innocuo) "sfruttamento" che non pregiudicano la missione, ma consentono il reperimento di risorse. Sono altresì determinanti la capacità e le scelte di investimento per nuove

qualità incorporea, un'attribuzione che riflette un apprezzamento sociale di capacità rappresentativa della cosa, accertato ufficialmente e riconosciuto *erga omnes*. La cosa è il supporto, il bene culturale è il suo valore pubblico".

²⁹ Circa il valore economico dei beni culturali, soprattutto riguardo alla quantificazione complessa dei benefici, e i metodi di valutazione (mediante la rilevazione delle preferenze dei cittadini nei confronti del bene) utilizzati per stimare i benefici che derivano dagli investimenti in questo settore v. E. DE SIMONE, B. PARENTI, *Intervento dello Stato*, in A. DI MAIO (a cura di), *Economia del patrimonio e delle attività culturali*, Hoepli, Milano, 2019, 122-126. Per un'indagine di *economics* sui concetti di valore economico dei beni artistici e circa le definizioni di beni culturali ed artistici v. M. HUTTER, *Value and the Valuation of Art in Economic and Aesthetic Theory*, in A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, cit., 169 ss. e R. MCCAIN, *Defining Cultural and Artistic Goods*, *ivi*, 148 ss.

³⁰ Del 27 ottobre 2005 e ratificata dall'Italia con l. 1° ottobre 2020, n. 133, cit.

³¹ V. G. MORBIDELLI, A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit.

soluzioni, al fine di attrarre fruitori e favorire margini di autoproduzione e di parziale indipendenza dall'intervento pubblico, orientate verso l'applicazione di regole dell'impresa, pur con le necessarie differenziazioni a seconda del settore dei beni culturali. Di certo, non vi sarebbero conflitti concettuali se l'intervento pubblico consistesse esclusivamente in agevolazioni fiscali³² per investimenti ed iniziative imprenditoriali.

In alcuni ambiti specifici, il bene culturale può essere oggetto diretto di un'attività d'impresa come per l'editoria e l'industria cinematografica³³, in quanto esempi di produzione in senso stretto, settore che non sarà esaminato in questo studio. Si consideri la fruizione ripetuta, la vendita di beni culturali e la commercializzazione di opere d'arte nel mercato con evidenti fini di lucro, pur in coerenza con i vincoli pubblicitari di tutela in base alle rispettive discipline.

Inoltre, negli studi economici e di *management*, il valore economico di un bene culturale materiale (musei, quadri, archivi, sculture, siti archeologici) oppure immateriale (musica, danza, ecc.) è strettamente collegato all'individuazione dell'utilità economica oppure al riconoscimento di una funzione strumentale rispetto al processo di creazione di valore, al fine del soddisfacimento di necessità umane. Il valore attribuito ad un bene o a un servizio culturale dipende dalle preferenze del pubblico e dall'aspettativa di determinati benefici.

Occorre, inoltre, distinguere tra beni culturali di proprietà pubblica e beni privati di interesse culturale per la loro destinazione: ai primi si ricollegano finalità di utilità collettiva con caratteri di "non escludibilità" degli aspiranti fruitori e di "non rivalità", in quanto non è possibile impedire la fruizione. Mentre i beni privati di utilità individuale si caratterizzano per un valore d'uso diretto o indiretto come esterni-

³² Il sistema di base degli incentivi fiscali è previsto dall'art. 15 lett. g) del d.p.r. n. 917/1986 (Testo unico delle imposte dirette); sono, inoltre, ammessi in deduzione la promozione ed il sostegno della ricerca scientifica ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. 1-*quater*.

³³ Per le caratteristiche si rinvia a G. CHINNICI, *Impresa cinematografica tra pubblico e privato*, in G. MEO, A. NUZZO (a cura di), *L'impresa culturale*, cit., 127 ss.; per un quadro dell'industria culturale italiana nel XXI Secolo v. W. SANTAGATA, *La fabbrica della cultura, Ritrovare la creatività per aiutare lo sviluppo del paese*, il Mulino, Bologna, 2007, 91 ss.

tà generata³⁴ e se si tratta di musei privati aperti al pubblico, espletano un servizio privato di utilità sociale³⁵.

La riflessione sull'autonomia speciale riconosciuta ai musei di rilevante interesse nazionale evidenzia i limiti e le esigenze di completamento della riforma del 2014 per soluzioni di gestione imprenditoriale che richiedono un'estensione dei compiti della dirigenza (generale o non generale) dei musei statali.

L'impostazione parzialmente manageriale, che emerge in alcuni aspetti della riforma, ha aperto nuovi percorsi di approfondimento, considerata la necessità di metodi innovativi di gestione non limitati alla conservazione del patrimonio, ma estesi alla valorizzazione e a soluzioni di collaborazione tra soggetti pubblici e tra questi e soggetti privati³⁶ volte a migliorare l'accessibilità e la fruizione pubblica con in-

³⁴ Per approfondimenti su questi aspetti e sui metodi di apprezzamento quantitativo-monetario del valore economico v. F. IMPERIALE, *Il valore dei beni culturali nel patrimonio dello Stato italiano*, F. Angeli, Milano, 2018, 13 ss., spec. 15-22. I beni pubblici sono considerati anche per valori di "non-uso", nel senso di benefici sociali e culturali, classificabili come "valore di esistenza", in quanto i cittadini valutano positivamente la presenza di questi beni conservati e accessibili a prescindere dal consumo, e "valore di dono o di lascito" per le future generazioni. Per i beni culturali nei documenti di contabilità di Stato e secondo la logica del patrimonio statale v. 53 ss. Per dati aggiornati fino al 2017 circa le dimensioni e la varietà del patrimonio storico, artistico e culturale italiano v. P. DUBINI, F. MONTANARI, A. CIRRINCIONE (a cura di), *Management delle aziende culturali*, Egea, Milano, 2017, 112. Questa visione economica si è estesa alla valorizzazione dei beni ambientali v. G. M. GOLINELLI (a cura di), *Patrimonio culturale e creazione di valore, La componente naturalistica*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, 2015.

³⁵ V. art. 101, comma 4, del Codice dei beni culturali.

³⁶ V. M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2020, 285-286, in cui sono sottolineate le centrali esigenze di cooperazione per ragioni giuridiche in relazione al "genetico (e costituzionalizzato) pluralismo della materia e dei soggetti che vi operano" (artt. 9 e 33 Cost.), oltre a ragioni di natura istituzionale (artt. 117 e 118 Cost., circa la ripartizione complessa di competenze tra Stato, Regioni ed enti territoriali) e di carattere operativo con riferimento ai privati coinvolti nella gestione del patrimonio culturale per l'esternalizzazione di funzioni, la gestione di servizi, il mecenatismo e la sponsorizzazione. La doverosità degli obiettivi *ex art. 9 Cost.* e la pluralità dei soggetti pubblici e privati (art. 1, commi 3 e 5 del Codice dei beni culturali) comportano che la cooperazione sia intesa in senso ampio a partire da quella tra enti di cui all'art. 5 del Codice, e rappresenta "uno degli elementi portanti del diritto del patrimonio culturale vigente".

crementi di valore culturale e di ricchezza, nel senso specifico di generazione di valore economico contestualmente allo sviluppo del valore culturale.

3. *Il contesto di atti e norme di diritto internazionale, europeo e nazionale*

Il quadro normativo di riferimento per lo studio del tema è assai articolato con norme e principi che derivano da diversi atti e fonti normative internazionali, europee e nazionali. È, quindi, utile anticipare brevemente alcuni dati normativi essenziali per definire il percorso dell'indagine.

Le Convenzioni³⁷ UNESCO hanno contribuito a diffondere obblighi³⁸ tra gli Stati firmatari per la salvaguardia del patrimonio culturale e ambientale, anche se i principi e le disposizioni hanno carattere eccezionale ed aggiuntivo in quanto riferiti a particolari categorie di beni inseriti nella lista del patrimonio universale; quindi, queste norme non sostituiscono la disciplina nazionale, ma prevedono un regime di tutela rafforzato che s'inserisce in quello esistente.

Anche la Convenzione di Faro adottata dal Consiglio d'Europa del 2005 ha un ruolo di riferimento per principi generali e finalità programmatiche la cui attuazione dipende dall'impegno degli Stati aderenti, senza strumenti di esecuzione o provvedimenti sanzionatori.

Assai rilevante per il tema di studio è la regolazione esercitata da organismi internazionali di settore che adottano standard uniformi di *best practices*, come quelli dell'*International Council of Museums* (ICOM), sot-

³⁷ Si rinvia alla Convenzione del 1972 per la protezione del patrimonio mondiale culturale e naturale, firmata a Parigi il 16 novembre 1972 e ratificata con l. 6 aprile 1977, n. 184, e alla Convenzione per la salvaguardia del patrimonio culturale immateriale adottata a Parigi il 17 ottobre 2003 e ratificata con l. 27 settembre 2007, n. 167.

³⁸ Obblighi di identificazione, conservazione e di valorizzazione previsti dall'art. 4 della Convenzione del 1972, relativa alla protezione nazionale e internazionale del patrimonio culturale e naturale, e di attuazione di raccomandazioni, riguardo all'adozione di decisioni per particolari beni, e di linee guida. Per approfondimenti v. P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. amm.*, 2019, 703 ss.

toposti a costanti aggiornamenti³⁹, a cui partecipano diversi enti che hanno aderito al Codice etico per la gestione dei musei, alle linee guida e all'indicazione di requisiti minimi di qualità, "recepiti" in atti interni statali e regionali. Queste regole non hanno carattere normativo e precettivo, ma assumono valore di criteri uniformi di riferimento per una corretta e adeguata amministrazione del settore. In questo ambito, è rilevante anche la raccomandazione⁴⁰ della Conferenza generale UNESCO proprio in tema di protezione e promozione dei musei e delle collezioni.

Negli ultimi anni, gli atti europei di indirizzo hanno acquisito una significativa importanza di costante impulso; infatti, il TFUE non estende l'armonizzazione normativa al settore della cultura, ma prevede la competenza⁴¹ ad elaborare azioni volte a sostenere, coordinare o completare le strategie degli Stati membri⁴², promuovendo il patrimonio culturale comune e nuove forme di tutela mediante politiche e soluzioni condivise di *best practise*, anche in considerazione delle convenzioni internazionali.

Peraltro, l'art. 167 TFUE, dedicato alla cultura⁴³, ha delineato un contesto articolato equiparabile agli altri settori tipici di competenza dell'UE, per il contributo al pieno sviluppo culturale degli Stati membri nel rispetto delle diversità nazionali e regionali e della base comune; inoltre, la disposizione promuove la cooperazione, sostenendo ed integrandone l'azione mediante varie forme di sostegno. Da questa impostazione sono conseguiti i vari documenti in tema di impresa culturale e creativa già richiamati (§ 1) e diverse iniziative per la promozione dell'identità culturale comune, la valorizzazione del patrimonio

³⁹ Da ultimo in sede di XXVI Conferenza generale, "*The Power of Museums*", Praga, 20-28 agosto 2022, è stato approvato un aggiornamento rilevante della definizione di museo. V. Capitolo III, § 2.

⁴⁰ La raccomandazione è stata adottata a Parigi il 20 novembre 2015 ed è incentrata sul rilevante contributo dei musei nella promozione dello sviluppo sostenibile, come stimolo per la creatività, dello sviluppo sociale e dei diritti umani, per la conservazione e la trasmissione dell'eredità culturale.

⁴¹ Art. 6 del TFUE.

⁴² V. art. 2 del TFUE.

⁴³ La disposizione deriva dall'art. 151 del TCE e presenta un nuovo contenuto; per la competenza culturale comunitaria v. F. LAFARGE, *Cultura*, in M. P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale, II, Giuffrè, Milano, 2007, 971 ss.

culturale europeo e la programmazione dello sviluppo territoriale e dei profili di produttività economica⁴⁴, in aggiunta agli impegni nazionali.

Il livello normativo nazionale, oltre alla nota base costituzionale⁴⁵ *ex art. 9* e al coinvolgimento degli enti territoriali, è stato certamente influenzato dalle iniziative di promozione di livello internazionale ed europeo; la disciplina vigente per la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale è contenuta nel Codice dei beni culturali e del paesaggio e in leggi regionali incentrate sulla valorizzazione.

Tra l'altro, alcune leggi regionali riguardano i musei pubblici del territorio e per le norme statali occorre prevalentemente riferirsi a fonti secondarie oltre a circolari, atti di indirizzo e linee guida del Ministero della Cultura che orientano l'azione delle amministrazioni museali; il Codice richiama ovviamente i musei in alcune norme⁴⁶, ma non definisce l'organizzazione e le modalità di gestione.

Il panorama è intricato, se consideriamo gli interventi di riforma a partire dal 2014 in materia di organizzazione e musei: la disciplina di fonte secondaria consiste in atti di diversa natura, che hanno introdotto norme rilevanti mediante l'adozione di decreti ministeriali e di decreti della presidenza del Consiglio dei Ministri, definiti regolamenti di organizzazione⁴⁷.

Il quadro normativo è articolato, se consideriamo la successione degli atti: il primo regolamento di organizzazione⁴⁸, d.p.c.m. 29 agosto 2014, n.

⁴⁴ Ad es., la Capitale europea della cultura e la decisione del Parlamento e del Consiglio europeo 16 novembre 2011, n. 1194/2011/UE che ha istituito un'azione dell'UE per il marchio del patrimonio culturale europeo. Per approfondimenti v. T. MONTANARI, *Patrimonio culturale e identità*, in M. MALO, F. MORANDI (a cura di), *Dedizioni di patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2021, 17 ss.; L. DEGRASSI, *Patrimonio culturale e identità europea*, ivi, 45 ss. Per l'evoluzione della disciplina giuridica del patrimonio culturale di livello internazionale, europeo e nazionale v. S. SINGNORIN, *La tutela giuridica del patrimonio culturale: itinerario in chiave pluriordinamentale attraverso le fonti*, ivi, 183 ss.

⁴⁵ Si rinvia al testo integrato dalla legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che ha aggiunto l'ultimo comma che si riferisce alla tutela dell'ambiente, della biodiversità ed ecosistemi e alle forme previste dalla legge per la tutela degli animali.

⁴⁶ V. nel Codice dei beni culturali gli artt. 10, comma 2, a), 54, c), 66, 77, b) e 101.

⁴⁷ Adottati secondo una procedura semplificata che non prevede il parere del Consiglio di Stato, aspetto che ha suscitato perplessità.

⁴⁸ Regolamento di organizzazione del Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, degli uffici della diretta collaborazione del Ministro e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance, a norma dell'articolo 16, comma 4, del

171, ha introdotto la Direzione generale Musei, i Poli museali regionali e il Sistema museale nazionale che include i musei non statali; il d.m. 23 dicembre 2014, n. 88 in materia di organizzazione e funzionamento dei musei statali, poi modificato dai d.m. 14 ottobre 2015, d.m. 7 febbraio 2018, n. 88 e d.m. 28 gennaio 2020, n. 22); il d.m. 21 febbraio 2018, n. 113 sui livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica; il d.p.c.m. 19 giugno 2019, n. 76 di organizzazione, che ha sostituito i Poli museali regionali con le Direzioni territoriali delle reti museali e il d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, nuovo regolamento di organizzazione, che ha introdotto le Direzioni regionali dei Musei in sostituzione delle Direzioni territoriali e confermato per gran parte la disciplina esistente⁴⁹. Infine, occorre considerare il d.m. 28 gennaio 2020, n. 21 relativo all'articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale, e il d.m. 15 ottobre 2021 di modifica del precedente decreto.

In questo contesto complesso di norme e di aspetti strettamente collegati all'organizzazione e alla gestione delle attività dei musei pubblici, e, in particolare, di quelli statali, occorre muoversi con cautela e spirito critico per individuare problemi irrisolti e profili di necessaria ulteriore riforma di completamento, al fine di definire un diverso schema di gestione diretta più efficace senza pregiudizio per gli interessi pubblici prioritari di conservazione, di pubblica fruizione e di valorizzazione del patrimonio culturale, tenendo conto dell'autonomia speciale già riconosciuta a diversi musei statali di rilevanza nazionale con attuali esigenze di integrazione.

La considerazione complessiva della produttività economica e dell'economicità, nella prospettiva della gestione imprenditoriale, potrebbe garantire efficienza, innovazione, risorse integrative e risparmi di spesa; tali obiettivi appaiono pienamente coerenti con le finalità programmatiche *ex art. 9 Cost.*, gli schemi e gli interessi espressi nel Codice dei beni culturali.

decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89.

⁴⁹ V. il d.m. 23 novembre 2021, n. 417, ultima modifica del d.m. 23 dicembre 2014 relativo all'organizzazione dei musei per l'aggiornamento dell'elenco ricognitivo dei musei, dei parchi archeologici e degli altri istituti e luoghi della cultura dotati di autonomia speciale.

CAPITOLO I

MUSEI STATALI: DISCIPLINA E ASPETTI CRITICI

SOMMARIO: 1. La ricostruzione di una definizione giuridica di museo. – 2. Il museo statale come istituto con una specifica missione nel d.m. 10 maggio 2001. – 3. La lenta evoluzione verso l'autonomia (parziale?) e l'introduzione di alcuni aspetti aziendalistici tipici dell'impresa. – 4. La riforma dell'organizzazione dal 2014 ad oggi e la questione "centrale" del personale. – 5. Valorizzazione e fruizione dei beni culturali e dei musei. – 6. La gestione diretta e indiretta delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale, dei musei e dei servizi per il pubblico. – 7. Il contributo determinante della legge "Ronchey" per la vigente disciplina dei servizi museali "aggiuntivi" e questioni irrisolte. – 8. La gestione indiretta dei servizi museali affidata a imprese culturali e attività economica. – 9. Il valore dei beni culturali e dei servizi offerti dal museo per il miglioramento della fruizione, in quanto servizio pubblico principale. – 10. I ricavi per i diritti di uso delle immagini e la riproduzione di opere. La digitalizzazione del patrimonio culturale e recente evoluzione.

1. *La ricostruzione di una definizione giuridica di museo*

Il Testo Unico delle disposizioni legislative in materia di beni culturali e ambientali¹ introduce nell'ordinamento una prima definizione normativa di museo come "struttura comunque denominata organizzata per la conservazione, la valorizzazione e la fruizione pubblica di raccolte di beni culturali²". In seguito, l'atto di indirizzo³ d.m. 10 maggio

¹ D.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, art. 99, comma 2, a).

² Art. 99, comma 2. Prima di questa norma non era prevista una definizione di museo anche se era richiamato espressamente nel testo dell'art. 117 Cost., che attribuiva alle Regioni la potestà legislativa concorrente in materia di "musei e biblioteche di enti locali". La definizione molto generale riguarda i musei statali, ma dato che non include riferimenti più specifici, può ritenersi applicabile anche ai musei privati che contengono raccolte di beni culturali.

³ "Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei", in attuazione dell'art. 150, comma 6, del d.lgs. n. 112/1998. V. Allegato A, 1.

2001 ha richiamato espressamente la nozione internazionale contenuta nello Statuto dell'*International Council of Museum*⁴ in quanto “istituzione permanente, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo, aperta al pubblico, che compie ricerche che riguardano le testimonianze materiali dell’uomo e del suo ambiente, le acquisisce, le conserva, le comunica e soprattutto le espone a fini di studio, di educazione e di diletto”.

Il concetto di “struttura permanente” ha superato la concezione esclusivamente “reale” come collezione di beni del museo, che non è, tuttavia, riconducibile ad un’istituzione nel senso di persona giuridica, dato che si tratta di una “struttura” che esercita alcune attività in relazione a specifici beni culturali ed appartiene ad un ente (amministrazione centrale o territoriale, fondazione, soggetto privato) titolare di compiti e da cui dipendono l’organizzazione ed il regime, in assenza di uno *status* unitario⁵.

Prima del T.U. del 1999, era prevalente una definizione statica di museo, contenuta nell’art. 5 della l. 1° giugno 1939, n. 1089, che si riferiva alla raccolta o collezione di beni e di cose di interesse storico-artistico o ad un insieme di cose, come *universitas personarum et bonorum*, di attività artistiche, di interpretazione e di godimento dei beni culturali in conseguenza della considerazione collettiva, senza un particolare presupposto normativo, dato che il museo non aveva ancora acquisito una definizione giuridica come ente tipizzato con specifici

⁴ Questa definizione è prevista dal Codice di deontologia professionale, adottato dalla XV Assemblea generale dell’ICOM, Buenos Aires, 4 novembre 1986, dopo varie modifiche della prima che risale al 1971; per l’aggiornamento della nozione deciso nel corso della Conferenza Generale del Consiglio, Vienna, 2007, che ha incluso le testimonianze immateriali v. M. MAGGI, *Il museo fra luoghi comuni e realtà*, in V. FALLETTI, M. MAGGI, *I musei*, il Mulino, Bologna, 2012, 11 ss; B. L. MURPHY (a cura di), *Museums, Ethics and Cultural Heritage*, Routledge, London, 2016; D. JALLA, *Sulla definizione di museo dell’ICOM*, febbraio 2020, in www.icom-italia.org. V. anche il Report Istat, *L’Italia dei musei*, 2019 e l’indagine basata sulla compilazione di questionari *Musei e istituti similari*, 29 marzo 2022, circa le caratteristiche, le attività, i servizi offerti e i livelli di fruizione. Per l’ultima definizione integrata si rinvia alla XXVI Assemblea Generale, *The Power of Museums*, Praga, 20-28 agosto 2022, v. Capitolo III, § 2.

⁵ Per questa interpretazione, che si riferisce al contesto del Testo Unico e di collegati interventi normativi, v. G. SEVERINI, *Musei pubblici e musei privati: un genere, due specie*, in *Aedon*, 2003, n. 2, 4-5.

compiti operativi. La l. n. 1089/1939 garantiva la tutela dei musei non in via diretta, ma in quanto “collezioni d’arte”, secondo una concezione “reale” incentrata sui beni e di situazione di fatto, soprattutto alla luce delle norme del Codice civile relative al demanio dello Stato e degli enti territoriali.⁶

La specialità del museo dipendeva dalla sede, contenitore di collezioni di beni culturali, senza una particolare attenzione per l’offerta di servizi in funzione della fruizione pubblica e l’organizzazione, basata sull’integrale affidamento all’amministrazione centrale di settore.⁷

⁶ V. Art. 822 c. c. “raccolte dei musei”; gli artt. 727, 826, 839, 932 c. c. sono volti ad evitare il frazionamento di gallerie e collezioni a tutela della loro integrità, come emerge anche dagli artt. 635 e 733 c. p. Per approfondimenti, si rinvia a G. MORBIDELLI, *Introduzione*, in G. MORBIDELLI, G. CERRINA FERONI (a cura di), *I musei, Discipline, gestioni, prospettive*, Giappichelli, Torino, 2010, 3 ss., spec. 6. Il quadro normativo è piuttosto recente, dopo l’esperienza risalente del collezionista che raccoglie opere in sedi private per l’esclusivo interesse personale. Per il diverso regime dei beni culturali valutati per la componente oggettiva e l’appartenenza ad un soggetto pubblico o privato v. M. DUGATO, *Il regime dei beni pubblici: dall’appartenenza al fine*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, Diritti e libertà*, II, Laterza, Roma-Bari, 2006, 219 ss. V. anche G. SANTANIELLO, *Gallerie, pinacoteche e musei*, in *Enc. dir.*, XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, 433 ss.; R. JUSO, *Pinacoteca e museo*, in *Nuoviss. Dig. It.*, XIII, Utet, Torino, 1966, 105 ss.; G. MAGRI, *Beni culturali*, in *Dig. (Disc. Priv.)*, Sez. civ., Aggiornamento, Utet, Torino, 2011, 117 ss.

⁷ Si rinvia a T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 1985, 254-256. Nel contesto normativo della seconda metà degli anni Ottanta del Secolo scorso, i compiti dei musei consistono nel “Raccogliere, conservare e far conoscere siffatto patrimonio: tali sono le funzioni di queste istituzioni, ciascuna delle quali costituisce un complesso di cose mobili, collegate fra loro da uno scopo comune ed, in relazione a questo, ordinate e classificate”. Il regime giuridico dei musei statali, regionali e degli enti locali è quello della demanialità a cui si aggiungeva il r.d. 30 gennaio 1913, n. 363 su obblighi di inventario secondo il regolamento di contabilità. Un regime speciale era anche previsto dalla l. 1° giugno 1939, n. 1089, per i musei degli enti pubblici non territoriali e per quelli privati, che potevano essere soggetti a vincoli pubblicistici e, in tal caso, al proprietario non era consentito dividere la raccolta senza l’autorizzazione del Ministero. Inoltre, i musei erano distinti per importanza in multipli, grandi, medi e minori (l. 22 settembre 1960, n. 1080, norme concernenti musei non statali); per ulteriori risalenti leggi speciali v. ad es., artt. 24 della l. 7 luglio 1866, n. 3036 e 22 della l. 19 giugno 1873, n. 1402, circa le opere d’arte dei monasteri soppressi trasferite ai Comuni e alle Province, che istituirono gallerie e musei. V. anche T. Alibrandi, *Musei*, in *Enc. giur.*, XX, Treccani, Roma, 1990, 1 ss.

L'art. 101, comma 2, del Codice dei beni culturali vigente inserisce il museo tra gli istituti e luoghi della cultura e lo definisce sinteticamente come “una struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio” e qualifica i parchi archeologici come “museo all'aperto”. Gli artt. 102-103, disposizioni più analitiche, definiscono la fruizione degli istituti della cultura di appartenenza pubblica e l'accesso che può essere gratuito⁸ o a pagamento mediante l'emissione di biglietti il cui prezzo è quantificato secondo criteri indicati dal Ministero e dagli altri enti territoriali coinvolti. Altre norme si riferiscono alla categoria generale degli istituti della cultura e il museo è richiamato con riferimento a regole che riguardano i beni raccolti o la loro destinazione⁹.

La legislazione regionale si riferisce al museo con diverse denominazioni quali istituto o istituzione (in senso generico) oppure per i servizi museali, anche in recenti leggi volte soprattutto a recepire il sistema museale nazionale e l'accreditamento mediante l'applicazione di livelli minimi uniformi di qualità dei musei pubblici¹⁰.

⁸ V. d.m. 9 gennaio 2019, n. 13, che prevede nuove ipotesi di gratuità dei musei in alcune specifiche giornate e modifica il d.m. 11 dicembre 1997, n. 507, norme per l'istituzione del biglietto di ingresso. V. anche d.m. 27 giugno 2014, n. 94. La gratuità comporta problemi di equilibrio di bilancio, considerati i costi anche di conservazione dei beni.

⁹ Artt. 10, 54, 66, 77, 83 del Codice.

¹⁰ Si richiamano alcune leggi regionali significative e per la Regione Toscana si rinvia alla l.r. 25 febbraio 2010, n. 21, T.U. in materia di beni culturali, integrata dalla l.r. 11 dicembre 2019, n. 78 sui sistemi museali in relazione al d.m. 21 febbraio 2018, n. 113 sui livelli minimi uniformi di qualità dei musei; in particolare, v. artt. 17 (sistemi museali), 20 (requisiti per il riconoscimento della qualifica di museo o ecomuseo di rilevanza regionale), e il regolamento di attuazione DPGR 2 luglio 2020, n. 50/R. Per la Regione Emilia-Romagna v. l.r. 26 novembre 2020, n. 7, circa il riordino delle funzioni regionali nel settore del patrimonio culturale, che ha modificato la l.r. 4 marzo 2000, n. 18 contenente norme in materia di biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali e in seguito modificata dalle l.r. 21 ottobre 2021, n. 13, l.r. 10 febbraio 2022, n. 2 e l.r. 3 agosto 2022, n. 11. Riguardo alla Regione Veneto v. l.r. 5 settembre 1984, n. 50, norme in materia di musei, biblioteche, archivi di enti locali o di interesse locale, abrogata dalla l.r. 16 maggio 2019, n. 17, legge per la cultura, v. art. 22 (sistema regionale degli istituti della cultura) e art. 23 (riconoscimento regionale dei musei in base ai livelli di qualità *ex* d.m. 21 febbraio 2018); l.r. Lazio 15 novembre 2019, n. 24, servizi culturali regionali e di valorizzazione culturale, v. art. 18. Per alcune esperienze risalenti di sistemi museali v. l.r. Umbria n. 39/1975 e l.r. Lazio n. 76/1975.

Per tradizione la gestione è prevalentemente pubblica e ad oggi la situazione è di certo cambiata per il coinvolgimento dei privati in senso ampio, dato che possono affiancare gli enti per varie attività e “rivendicare” il riconoscimento di un ruolo determinante.

Negli anni Novanta del Secolo scorso, gli studiosi affermano l’opportunità di una definizione giuridica di museo come “istituzione culturale”, sintesi adeguata degli aspetti organizzativi e funzionali¹¹, soprattutto considerando la missione pubblica del museo moderno al servizio della società e il necessario riconoscimento di autonomia di gestione, finanziaria e scientifica che giustificano strategie di semplificazione e razionalità delle competenze. Gli aspetti critici e le esigenze di sostanziali innovazioni dipendevano dall’assenza di una precisa qualificazione giuridica e dai prevalenti interessi tutelati dalla l. n. 1089/1939 per il museo “bene monumentale” e contenitore di beni culturali; inoltre, il museo non era destinatario di particolari studi e di formazione culturale per la sua gestione, secondo finalità di promozione e valorizzazione¹², obiettivi che sono invece al centro dell’attenzione del Codice dei beni culturali vigente.

Alcuni studiosi di economia aziendale¹³ hanno esaminato, verso la fine degli anni Novanta, la struttura museale come sistema complesso

¹¹ Si rinvia a G. D’ALESSIO, *I musei italiani tra normativa statale e legislazione regionale*, in P. A. VALENTINO (a cura di), *L’immagine e la memoria*, Leonardo periodici, Roma, 1993, 65 ss.; J. LUTHER, *Principi per il diritto dei musei pubblici in Italia*, Fondazione G. Agnelli, Torino, 1999, 16 ss.; sulle necessità di una riforma v. M. AINIS, *Lo statuto giuridico dei musei*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 393 ss. Per la concezione del museo come *universitas iuris* e la distinzione da quella di collezione o galleria del sec. XVIII v. G. SEVERINI, *Musei pubblici e musei privati: un genere due specie*, in *Aedon*, 2003, n. 2.

¹² Per i molteplici profili di studio e di dibattito sulle competenze, anche con il contributo di storici dell’arte v. G. MORBIDELLI, *Introduzione*, cit., 7-8. Per riferimenti storici riguardo allo stretto collegamento tra collezione museale e territorialità v. G. SEVERINI, *Conclusioni*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 312 ss.

¹³ In particolare, v. L. SOLIMA, *La gestione imprenditoriale dei musei, Percorsi strategici e competitivi nel settore dei beni culturali*, Cedam, Padova, 1998, 69 ss. L’Autore distingue tra le competenze conservativa (collezione, restauro e manutenzione, catalogazione e inventariazione), espositiva (selezione delle opere da parte di curatori, allestimenti e rapporti informativi) e le attività di servizio (divulgazione, accoglienza, complementari).

organizzato che esercita una pluralità di compiti consistenti nell'erogazione di attività e servizi culturali di natura composita, con profili di approfondimento assai innovativi rispetto agli studi giuridici e ai lenti interventi del legislatore (si consideri il T.U. del 1999), soprattutto circa la qualificazione di servizio pubblico.

In effetti, è stato oggetto di approfondimento il “nucleo tradizionale” dell'attività museale consistente nella tutela e conservativa dei beni culturali nella prospettiva di un'estensione a seguito delle indicazioni derivanti dalla domanda di servizi, che nel tempo si è modificata per i contenuti e l'entità, contribuendo ad integrare la missione per la valorizzazione e la diffusa promozione delle collezioni dei musei.

Lo schema di base del museo in relazione alla sola attività conservativa poteva ritenersi già allora superato e, se l'ente non fosse stato accessibile al pubblico, il ruolo si sarebbe limitato ad essere il “contenitore” con funzione di “deposito” per la custodia delle collezioni. Si sono aggiunti compiti espositivi con modalità più articolate che caratterizzano l'attività principale del museo e l'identità stessa e ciò attrae il visitatore-consumatore¹⁴. L'attenzione si è evoluta nel tempo da una concezione oggettiva (e reale) dei beni culturali raccolti dal museo ad una visione soggettiva dell'istituzione museale per la sua identità, come tendenza alla “soggettivizzazione”¹⁵, anche se inevitabilmente coesistono elementi oggettivi e soggettivi.

L'erogazione di diversi servizi museali può contribuire ad elaborare strategie per acquisire una posizione di prestigio nel “mercato” dei musei e dei relativi eventi, anche mediante forme adeguate di comunicazione per un settore così complesso¹⁶. Infatti, ad es., l'allestimento di una mostra richiede diverse soluzioni tecniche circa la disposizione

¹⁴ Si rinvia a S. BAGDADLI, *Il museo come azienda, Management e organizzazione al servizio della cultura*, Etas, Milano, 2000.

¹⁵ V. G. SEVERINI, *Musei pubblici e musei privati: un genere, due specie*, cit., 2.

¹⁶ Per una ricostruzione dell'origine e dell'evoluzione dei musei v. L. SOLIMA, *op. ult. cit.*, 72 ss. e 102 ss., sulla base di un'indagine storica, da espressione di potere individuale nella fase “embrionale” a manifestazione attuale di democrazia, con finalità progettuali per la fruizione pubblica nell'interesse della collettività. In particolare, è affrontata la “transizione” del modello ottocentesco di museo in cui prevaleva la funzione conservativa alla soluzione dinamica del XX Secolo per il rapporto con il visitatore (ad es., per “la dimensione multisensoriale”).

delle opere, supporti informativi per il pubblico, soluzioni di comunicazione (percorsi, pannelli di illustrazione delle sale della galleria, informazioni scientifiche per ogni opera esposta e per un'interpretazione attrattiva dell'esposizione) e di coinvolgimento nell'evento secondo schemi culturali di effettivo interesse per il visitatore.

Da alcuni studi sull'applicabilità della gestione aziendale e imprenditoriale ai musei¹⁷ emerge la distinzione tra le attività tipiche museali e i servizi di supporto con finalità di divulgazione e di incremento dell'efficacia della visita, dei servizi di accoglienza¹⁸ per migliorare la qualità complessiva della fruizione e dei servizi complementari¹⁹. Le distinzioni derivano dall'approfondimento di esigenze della domanda come esperienza culturale e nella prospettiva di offrire uno specifico e completo servizio pubblico.

Il museo è un "istituzione" in quanto "contenitore" e sede di beni culturali ordinati per lo studio e la conoscenza nonché riferimento essenziale dell'organizzazione amministrativa di settore. In particolare, il museo statale ha acquisito solo dal 2014 un'autonomia giuridica e caratteri tipici mediante norme specifiche che hanno introdotto lo statuto e organi di amministrazione che consentono di qualificare l'identità di un'impresa della cultura²⁰ e, più precisamente, di un'impresa museale.

La realtà dei musei è da sempre complessa e disomogenea sia per i settori di competenza, sia per le formule di gestione statale, comunale²¹ o di università²² e di altri enti pubblici con risalenti tentativi di siste-

¹⁷ V. L. SOLIMA, *op. ult. cit.*, 105 ss., spec. 111. Per l'attuale impostazione che si caratterizza per alcune definizioni ormai consolidate v. M. MONTELLA (a cura di), *Economia e gestione dell'eredità culturale, Dizionario metodico essenziale*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, 2016.

¹⁸ Prenotazione degli ingressi, negozi per la vendita di riproduzioni di opere in varie forme (cartoline, poster, gioielli, ecc.), caffetteria, ristorante, parcheggio, ecc.

¹⁹ Teatri, sala conferenze, spazi per auditorium.

²⁰ *Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici ecc.*, cit., 6.

²¹ Per recenti approfondimenti v. G. MORBIDELLI, *I musei civici italiani fra tradizione e modernità*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 89 ss.

²² V. E. CORRADINI, *Nuove prospettive per i musei universitari in ambito locale, nazionale e internazionale*, in M. C. FREGNI, M. GESTRI, M. SANTINI (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, Giappichelli, Torino, 2021, 1 ss.

mazione²³. I modelli organizzativi e gestionali sono assai diversificati sia per i musei pubblici statali disciplinati da regolamenti del Ministero, sia per quelli non statali e per quest'ultima categoria le soluzioni dipendono dal caso specifico e dall'autonomia del soggetto proprietario.

In questo contesto variegato, occorre inserire per completezza i musei ecclesiastici, che spesso si identificano in chiese e monumenti religiosi, collegati a Opere del Duomo o a Fabbricerie²⁴ con discipline

²³ Per l'inadeguatezza della disciplina nazionale a fronte del più diffuso interesse per i musei già C. G. ARGAN, *La crisi dei musei italiani*, in *Ulisse*, 1957, n. 27, 1397 ss. Negli anni Sessanta, il settore è stato oggetto di diversi studi v. l'indagine conoscitiva della Commissione Franceschini, i cui risultati sono stati pubblicati in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1966, 119 ss.; v. anche *Per la salvezza dei beni culturali in Italia. Atti e documenti della Commissione d'indagine per la tutela e la valorizzazione del patrimonio storico, archeologico, artistico e del paesaggio*, Roma, Ed. C. Colombo, 1967; L. MORO, *Patrimonio culturale e sviluppo delle comunità*, in M. MALO, F. MORANDI (a cura di), *Declinazioni di patrimonio culturale*, cit., 94 ss. In seguito, sono state nominate la Commissione cultura, scienza e istruzione della Camera (1988-1991) e la Commissione ministeriale per la riforma del sistema museale nazionale (d.m. 31 maggio 1990 del Ministero dei beni culturali e ambientali).

²⁴ Ad es. il museo dell'Opera di Santa Maria in Fiore del Duomo di Firenze, Fabbriceria regolata dalla l. 27 maggio 1929, n. 848, e in seguito dalla l. 20 maggio 1985, n. 222 e dal d.p.r. 13 febbraio 1987, n. 33 per finalità di tutela e valorizzazione, con un proprio statuto e dal 1998 ha acquisito la qualifica di ente *onlus*, v. www.duomo.firenze.it; il museo del Duomo di Milano i cui beni rientrano nell'attività di conservazione e di valorizzazione della Veneranda Fabbrica del Duomo di Milano, istituita nel 1387 come ente ecclesiastico con personalità giuridica, dotato di uno statuto che definisce l'attività complessiva di conservazione e di valorizzazione della Cattedrale e di regole organizzative, v. www.duomomilano.it; il museo della Fabbriceria del Duomo della Cattedrale di Pisa "Opera della Primaziale Pisana", che ha personalità giuridica e una disciplina statutaria, v. www.opa.pisa.it. V. anche per l'Arca di Padova, il museo Antoniano e La Veneranda Arca di S. Antonio, ente istituito nel 1396, dotato di personalità giuridica, di uno statuto approvato dal r.d. 11 marzo 1935 e di un regolamento del 1932, che esercita attività di amministrazione, tutela e valorizzazione del patrimonio architettonico, storico e culturale del complesso antoniano, v. www.arcadelsanto.org. Anche l'Opera della Metropolitana di Siena, Fabbriceria *onlus* con personalità giuridica, ha funzioni analoghe e gestisce le sedi museali del complesso, così come l'Opera del Duomo di Orvieto per il relativo sistema museale "Modo", v. www.opsm.it. Questi enti si occupano anche del servizio di biglietteria per l'accesso ai musei e alle cattedrali. Per approfondimenti v. P. CONSORTI, *La natura giuridica delle fabbricerie alla luce della riforma del Terzo settore*, in www.statoecliese.it, 2019, n. 32.

speciali, e i musei gestiti da fondazioni di origine bancaria e di proprietà di questi enti privati.

La ricerca è però incentrata sui musei statali e non statali e di enti territoriali, disciplinati da norme di diritto pubblico con riferimenti a schemi di diritto privato, ad es. le fondazioni museali di partecipazione per la gestione di musei statali, peraltro istituite in pochi casi e a seguito di trasformazione di precedenti enti.

Lo schema pubblicistico tradizionale condiziona notevolmente l'inquadramento dei musei civici²⁵; tuttavia, gli enti locali hanno applicato alcune interessanti soluzioni alternative alla gestione diretta, ad es. in forma societaria o più di frequente mediante fondazioni a partecipazione mista di cui sono promotori-fondatori.

Il caso ben distinto dei musei privati²⁶ – le cui collezioni appartengono a soggetti privati – non è invece oggetto di questo studio; il Codice dei beni culturali prevede norme di tutela dei beni privati e di eventuale promozione della fruizione pubblica, mentre la gestione ricade nell'autonomia negoziale da cui dipendono la libertà di organizzazione interna, gli organi decisionali, il personale, le scelte di reperimento delle risorse, le soluzioni imprenditoriali e lo scopo di lucro pienamente ammesso. Nel confronto tra museo pubblico e museo privato, vi sono alcuni aspetti identici ma si limitano alla descrizione della struttura e dei compiti, mentre sono del tutto diversi lo statuto ed il regime giuridico²⁷.

Tuttavia, attualmente, pur riconoscibili situazioni ancora distinte e chiare di musei pubblici e privati, emergono soluzioni intermedie che

²⁵ Capitolo IV, § 12.

²⁶ Si rinvia a G. SEVERINI, *Musei pubblici e musei privati: un genere due specie*, cit., 5 ss.; riguardo al museo pubblico e al museo privato, l'Autore precisa che "si tratta a ben vedere di un unico genere, che comprende le due specie. Il resto è differenza". V. anche A. POLICE, *I musei "privati" italiani*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 123 ss.

²⁷ Tra i più famosi musei privati si ricorda il primo: il Museo privato De' Medici; v. Galleria Doria Pamphilj per la quale è stato costituito un *trust* interno per il restauro, la conservazione e la gestione della collezione di opere d'arte e dei palazzi cinquecenteschi (anche Villa Principe a Genova); si rinvia al sito istituzionale. Si considerino anche il Chiostro del Bramante gestito dall'ente privato Dart, la Fondazione Roma Museo Palazzo Cipolla, i Musei Vaticani, la Fondazione Merz di Torino (Collezione d'arte moderna), ecc.

si caratterizzano per contestuali elementi pubblicistici e privatistici, dato che per il museo pubblico la gestione diretta non è l'unica soluzione, così come per le attività di valorizzazione²⁸; sono, infatti, vigenti norme specifiche che consentono la gestione indiretta²⁹ e l'esternalizzazione di servizi museali per il pubblico a imprese esterne nonché modelli di collaborazione pubblico-privato.

Per diversi aspetti, gli approfondimenti che seguono consentono di individuare ormai una "privatizzazione" di fatto della gestione dei servizi museali, basata sugli schemi giuridici del Codice dei beni culturali e del Codice dei contratti pubblici, in quanto frequentemente imprese private specializzate erogano servizi a seguito di concessione o di appalto in relazione ai compiti tipici dell'istituto.

2. *Il museo statale come istituto con una specifica missione nel d.m. 10 maggio 2001*

Lo studio analizza i modelli giuridici di museo pubblico (statale e degli enti territoriali) e di museo-fondazione per la commistione di elementi pubblicistici e privatistici, al fine di risolvere problemi interpretativi con riferimento alle forme di gestione previste, proponendo soluzioni più adeguate in senso aziendalistico e "auto-produttivo" di risorse, per finalità di efficienza mediante il coinvolgimento di soggetti privati e il coordinamento con altri enti del settore.

L'esistenza di statuti, regolamenti o di altri atti istitutivi consente di riconoscere implicitamente uno *status* giuridico tipico e di garantire un quadro organico di norme in relazione alla specifica missione del museo, a prescindere dalla natura pubblica o privata, dalla proprietà e dalle dimensioni della struttura, che può essere distinta oppure inserita nell'ente di appartenenza. Proprio l'autonomia regolamentare rappresenta il primo degli *standard* minimi previsti dallo Statuto ICOM, in quanto atti di riferimento per l'organizzazione del museo ed il suo

²⁸ Art. 115 del Codice per le forme di gestione delle attività di valorizzazione.

²⁹ La gestione indiretta è richiamata dall'art. 5, lett. b) del d.m. 23 dicembre 2014, sulle forme di gestione e i compiti del Direttore generale Musei, che rinvia all'affidamento a soggetti privati ai sensi dell'art. 115 ("Forme di gestione") del Codice dei beni culturali.

funzionamento che contengono finalità, funzioni, compiti, diritti e doveri, requisiti e forme di responsabilità di base in coerenza con le linee guida indicate dall'amministrazione centrale, norme tecniche dell'atto di indirizzo³⁰.

Assai rilevante l'assetto finanziario mediante un bilancio di esercizio che è in genere collegato all'autonomia finanziaria con finalità di previsione e di consuntivo o comunque di documento di rendicontazione contabile basato su scelte operative e strategiche che riguardano, ad es., l'individuazione delle risorse finanziarie da acquisire mediante la raccolta di contributi pubblici e privati per un'efficiente gestione, la definizione di una politica di sviluppo delle attività museali, la verifica dell'attuazione di obiettivi organizzativi e dell'efficacia delle attività di investimento e il controllo dei risultati di gestione.

Nella visione moderna, il museo inteso come impresa che offre servizi pubblici può prospettarsi solamente se dotato di strumenti conoscitivi e organizzativi dell'attività e di controllo della gestione nei rapporti esterni mediante un'“offerta orientata al cliente” (visitatore, come cittadino o turista) destinatario della fruizione, sulla base di regole etiche e di efficienza contenute nella carta dei servizi. Questa impostazione ha di certo condizionato la missione dei musei nel senso che essa dev'essere interpretata come erogazione di un servizio pubblico³¹, ormai consolidata nell'espressa qualificazione *ex art.* 101, comma 3, del Codice dei beni culturali vigente e con l'integrazione³² della l. 20 giugno 1990, n. 146, sulla vigilanza dell'esercizio del diritto di sciopero nei servizi pubblici essenziali, estesa all'apertura dei musei e dei luoghi della cultura con finalità di tutela della fruizione pubblica.

Non solo, ma la stessa attività di valorizzazione in relazione al museo è stata qualificata come servizio pubblico di “valorizzazione museale”, comunque subordinato alla funzione primaria di tutela che non è assorbita e non può essere confusa con la prima³³.

³⁰ V. *Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici ecc.*, cit., 6-7.

³¹ *Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici ecc.*, cit., 2 e 18.

³² Il d.l. 20 settembre 2015, n. 146 ha integrato la l. 20 giugno 1990, n. 146.

³³ G. SEVERINI, *Conclusioni*, cit., 311. L'Autore richiama la sentenza della Corte Costituzionale 10 giugno 1993, n. 277, che affermò la distinzione fondamentale: il restauro delle opere contenute nei musei è espressione di “una funzione di tutela del valore culturale del bene” che non dev'essere confusa con le altre funzioni del museo.

I primi elementi di ricostruzione di un'identità autonoma del museo sono emersi nel contesto dell'accentuata attenzione per gli strumenti di valorizzazione e soprattutto per la concessione a soggetti privati dell'intera gestione dei servizi che consentono la fruizione pubblica dei beni culturali "unitamente all'attività di concorso al perseguimento delle finalità di valorizzazione"³⁴. Il dibattito internazionale ha favorito il superamento dell'idea di museo esclusivamente come "contenitore" per una visione di sistema di "contenitore" e di "contenuto"³⁵ del servizio pubblico, con "una più vasta e diffusa sensibilità etica nei confronti dell'utenza" nello specifico contesto territoriale economico e sociale³⁶.

Il lento percorso di innovazione delle scelte di organizzazione espresse dal Ministero è partito dal riconoscimento dell'autonomia dalle Soprintendenze, della gestione indiretta dei servizi aggiuntivi affidata a soggetti privati esterni³⁷ e dai primi riferimenti alle aziende *non profit* come soluzione applicabile ai musei sulla base di standard di qualità e di criteri tecnico-scientifici³⁸. In effetti, il museo si caratterizza per attività e compiti collegati ad obiettivi senza scopo di lucro e per alcuni aspetti anche contraddittori per il tipo particolare di prodotti e di informazioni che i "consumatori" possono acquisire, dato che l'analisi economica dei "consumi" evidenzia condotte opposte al

V. anche S. MELE, *Valorizzazione, fruizione ed uso dei beni culturali*, in E. FOLLIERI (a cura di), *Il diritto dei beni culturali e del paesaggio*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, 276; per la valorizzazione come funzione amministrativa v. L. CASINI, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 479 ss.

³⁴ Art. 33 della legge finanziaria 2002, l. 28 dicembre 2001, n. 448.

³⁵ V. *Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici ecc.*, cit., 11.

³⁶ V. *Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici ecc.*, cit., 2.

³⁷ Legge Ronchey, l. 14 gennaio 1993, n. 4, di conversione del d.l. 14 novembre 1992, n. 433.

³⁸ Si rinvia a I. SENESI, *La gestione del museo*, in F. CAPOGROSSI GUARNA, F. DAINELLI, I. SANESI, *L'economia del museo*, Egea, Milano, 2002, 9 ss.; l'Autrice richiama l'art. 150, comma 6, del d.lgs. n. 112/1998 circa la gestione in cui si legge per la prima volta il riferimento allo standard e a criteri scientifici "Con proprio decreto il Ministro per i Beni culturali e ambientali definisce i criteri tecnico-scientifici e gli standard minimi da osservare nell'esercizio delle attività trasferite, in modo da garantire un adeguato livello di fruizione collettiva dei beni, la loro sicurezza e la prevenzione da rischi".

concetto di “razionalità del fruitore” secondo la teoria economica tradizionale. Il museo “contenitore-contenuto” è un bene collettivo o un bene comune a cui i cittadini possono accedere per l’interesse verso consumi culturali anche reiterati e a certe condizioni favorevoli.

L’elemento dell’assenza o meno dello scopo di lucro non è rilevante per il museo, dato che è senza dubbio un’istituzione con caratteri speciali, mentre ciò che è determinante è l’autonomia di gestione delle risorse necessarie per la missione conservativa e di quelle ottenute mediante iniziative di raccolta di fondi, di mecenatismo e sponsorizzazione.

A sostegno di questa necessaria autonomia concorrono strumenti di valutazione secondo *standard* non collegati ad aspetti contabili, finanziari ed economici, ma a fattori che contribuiscono a garantire un’attività museale stabile e la valorizzazione dei beni culturali mediante soluzioni di pianificazione e di controllo. Quindi, alcuni principi generali dell’economia aziendale e un adeguato sistema informativo³⁹ sono applicabili in quanto necessari per esigenze di efficiente gestione dell’istituto, di valorizzazione e di creazione di valore, secondo una logica che prescinde dallo scopo di lucro.

Di certo la missione primaria non attiene al profitto, bensì alla “creazione di valore culturale” e alla diffusione di servizi culturali in relazione al possibile sviluppo territoriale⁴⁰ con risultati economici positivi per le attività aggiuntive ai servizi museali principali anche mediante collegamenti in rete tra i diversi enti mediante accordi, soluzioni di “museo diffuso” e di percorso culturale nelle città d’arte (anche meno note) e di “distretti culturali” che coinvolgono gli enti locali per

³⁹ Il sistema informativo deve presentare alcuni necessari requisiti: affidabilità (i cittadini devono conoscere i servizi e le modalità di erogazione), rendicontazione per accertare le modalità di impiego delle risorse e le responsabilità, definendo i ruoli dei soggetti competenti. V. I. SANESI, *La missione del museo*, in F. CAPOGROSSI GUARNA, F. DAINELLI, I. SANESI, *L’economia del museo*, cit., 59.

⁴⁰ Sulla base dello studio delle relazioni fra museo-istituto e l’ambiente circostante, della verifica dell’attrattività del “contenitore museale” rispetto alle variabili che dipendono dal territorio e della progettazione di soluzioni strategiche, come chiarito da I. SANESI, *La missione del museo*, cit., 55 ss. Più in generale, T. BILLE, *Culture in Urban and Regional Development*, in V. A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, cit., 1051 ss.

le competenze e le possibili sperimentazioni⁴¹. In questa prospettiva, il museo assume un ruolo di riferimento di aggregazione, di identità culturale della comunità, soprattutto se esso custodisce beni culturali rari ed è espressione del territorio in cui ha sede e fattore di sviluppo economico.

Il d.m. 10 maggio 2001 rappresenta un atto determinante che definisce per la prima volta in modo chiaro i compiti di un museo moderno e i requisiti e tra questi lo statuto che deve prevedere la missione, l'autonomia finanziaria e le regole per l'erogazione del servizio pubblico. L'atto di indirizzo ha incentrato l'attenzione proprio sull'autonomia, e non sul profitto, come regola principale di gestione aziendale e presupposto per la creazione di un nuovo museo delineato in base alle risorse finanziarie disponibili per sostenere i costi della struttura e della gestione nel medio periodo e a strumenti di verifica e di informazione circa le scelte di investimento.

L'autonomia museale è un concetto organizzativo in base al quale il museo dev'essere gestito da un'amministrazione con una contabilità autonoma rispetto all'ente centrale di riferimento, in quanto considerato soggetto distinto per la sua missione; per la prima volta questa nuova visione emerge in un atto ministeriale con una certa completezza di contenuto.

Il d.m. del 2001 si è inserito, come è noto, in una fase di trasferimento di compiti dallo Stato alle Regioni e agli enti locali a seguito del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e della riforma del Titolo V della Costituzione, ma contiene regole valide in generale per i musei quanto ai presupposti delle risorse finanziarie, dell'organizzazione e della gestione dei servizi museali; tuttavia, è un atto di indirizzo simile ad una circolare di rilevanza organizzativa e non è un atto normativo con efficacia cogente, aspetto che ha condizionato fortemente l'attuazione, assai limitata.

⁴¹ Per alcune interessanti iniziative di sperimentazione (analisi, radiografia e tomografia computerizzata) applicate al *Polittico di Giotto* e alle *Tavolette di Gentile da Fabriano* della Pinacoteca Nazionale di Bologna, e di restauro di arazzi fiamminghi del XVI sec. del Museo del Tesoro del Duomo di Modena, v. P. MONARI (a cura di), *Ricerche per lo studio e la valorizzazione dei beni culturali, Sperimentazioni in Emilia-Romagna*, Minerva Soluzioni Editoriali, Bologna, 2010, 9 ss., 21 ss. e 29 ss., Atti del Convegno di Ferrara, 26 marzo 2010.

L'evoluzione successiva, con la riforma del 2014, si caratterizza per il ruolo sempre incisivo dall'amministrazione centrale, ma di certo meno "gerarchico" rispetto allo schema tradizionale che inseriva i musei nelle Soprintendenze. Questa impostazione centralistica non si concilia con la visione manageriale e aziendalistica dell'organizzazione e della gestione ormai da tempo vigente in altri Paesi europei, che ha consentito soluzioni di ampia autonomia a cui l'ordinamento italiano si è in parte ispirato per il regime dei musei statali. Ad es., in Francia e nel Regno Unito, da tempo l'amministrazione centrale e quella periferica esercitano prevalentemente compiti di vigilanza e di coordinamento nell'ambito di un sistema museale complessivo a cui si accede mediante l'adeguamento a standard previsti dalla legge, verificati mediante procedure di tipo amministrativo e conseguente accreditamento⁴², schema poi accolto, come vedremo, dal Ministero della Cultura con il d.m. 21 febbraio 2018.

Il museo-istituto si caratterizza per essere il centro di una pluralità di interessi, titolare di funzioni specifiche di conservazione e di promozione del patrimonio culturale e con una missione volta alla valorizzazione e da ciò il risultato di "creazione di valore culturale" mediante l'interazione con i fruitori (visitatori, turisti, studenti, ecc.) e finanziatori, sponsor e altri musei ed enti pubblici, secondo una logica di valore equiparabile a quella delle aziende *profit*, ma con le necessarie distinzioni. Nel caso del museo, la creazione di valore ha il significato specifico di conservazione dei beni culturali custoditi e di necessaria valorizzazione, diffondendo così la loro conoscenza ed incrementando il più possibile l'affluenza degli utenti mediante strategie di incentivazione della domanda di servizi museali, non facilmente prevedibile in questo settore per tanti fattori esterni di condizionamento dei comportamenti.

Inoltre, la missione del museo è in linea e si coordina con gli interessi degli utenti, diversamente dalle imprese con scopo di lucro in cui

⁴² Si consideri il sistema dei *Musées de France* in relazione alla direzione generale del patrimonio e alle direzioni regionali degli affari culturali e per approfondimenti v. J. R., *Droit de la culture*, L.G.D.J., Paris, 2015. Nel Regno Unito il sistema museale si compone di musei accreditati e di istituzioni nazionali in relazione all'*Arts Council*, organo che adotta scelte politiche per lo sviluppo ed il sostegno degli istituti. Per approfondimenti, M. C. PANGALLOZZI, *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, in *Aedon*, 2019, n. 1.

ben si distinguono le posizioni degli azionisti e degli altri soggetti interessati, quali ad es. i consumatori, i dipendenti o fornitori. La creazione di valore si basa non solo sull'erogazione di servizi culturali primari tipici, ma anche di servizi di ospitalità e di intrattenimento nella sede del museo.

Il modello di crescita si basa sulla considerazione delle risorse culturali come sostanziale investimento, a cui si aggiungono la domanda di servizi da parte di utenti del territorio della sede e da soggetti esterni; l'attività della filiera produttiva di un'area, assimilabile al distretto, non si limita all'utilizzo delle risorse, ma coinvolge la tutela e la valorizzazione nel contesto sociale e culturale del territorio, anche mediante strumenti di misurazione del valore e dei bisogni culturali che non possono coincidere col prezzo come misurazione del valore economico oppure come propensione a versare una somma. Quindi, pur invocabili alcuni criteri economici, questi devono adattarsi ad un contesto in evoluzione per i contenuti particolari dei servizi museali e i caratteri eterogeni che nel tempo hanno favorito il superamento delle contrapposizioni tra pubblico e privato, considerando l'apporto dei soggetti privati mediante il mecenatismo e la sponsorizzazione⁴³, tra le funzioni dello Stato e delle Regioni, tra i compiti di conservazione e di valorizzazione e tra l'assenza del fine di lucro e lo scopo di profitto.

Il nuovo museo pubblico deve perseguire direttamente obiettivi strategici, acquisendo dati utili dagli orientamenti complessi della domanda dei fruitori, includendo il *fundraising* e programmando relazioni con i mecenati, maggiormente coinvolti nel settore non solamente per l'interesse agli sgravi fiscali, ma anche per la creazione di valore culturale ad es. per il successo di una mostra⁴⁴. Ciò comporta un maggiore impegno dell'istituto che dev'essere aperto a soggetti esterni, al

⁴³ Per alcuni aspetti critici v. O. PINI, *Il contributo privato alla valorizzazione del patrimonio culturale tra cooperazione e redditività: pregi e criticità delle sponsorizzazioni di beni culturali*, in M. C. FREGNI, M. GESTRI, M. SANTINI (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, cit., 205 ss.

⁴⁴ Si rinvia a I. SANESI, *La missione del museo*, cit., 50; l'Autrice riconduce la creazione di valore alla coesistenza di vari fattori, ad es., alla notevole qualità delle opere esposte, al rilevante numero di visitatori, all'attivazione di una rete di interessi nel territorio, al perseguimento di un equilibrio economico-finanziario nella realizzazione della mostra.

fine di suscitare l'interesse ad elargire fondi utili per l'incremento e l'innovazione delle attività.

I primi "segnali" normativi di evoluzione verso "l'autonomo esercizio delle attività museali" sono contenuti nell'art. 150 del d.lgs. 27 marzo 1998, n. 112, circa il trasferimento di funzioni e compiti dello Stato alle Regioni, che aveva previsto una procedura per trasferire la gestione di musei e di beni statali agli enti locali⁴⁵, disposizione che non è mai stata attuata. È, inoltre, sopravvenuto l'art. 33 della legge finanziaria per il 2002 circa la gestione dei servizi museali affidata a privati, ma con alcuni profili critici anche a confronto con il diverso regime di gestione di servizi culturali da parte degli enti locali⁴⁶.

⁴⁵ Il trasferimento a Regioni e ad enti locali della gestione di musei statali dipendeva dall'art. 17, comma 131 della l. 15 maggio 1997, n. 127. Inoltre, l'art. 150 prevedeva una commissione paritetica, composta da rappresentanti del Ministero per i beni culturali e ambientali e da rappresentanti degli enti territoriali, al fine di individuare "i musei o altri beni culturali statali la cui gestione rimane allo Stato e quelli per i quali essa è trasferita, secondo il principio di sussidiarietà, alle Regioni, alle Province o ai Comuni". L'attribuzione di una speciale autonomia organizzativa ai musei era già prevista dall'art. 8, comma 2, del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, istitutivo del nuovo Ministero per i Beni e le attività culturali, e relativo d.p.r. 29 dicembre 2000, n. 441, il cui art. 12, comma 1, stabilisce che "sono organi periferici del Ministero" proprio i musei dotati di autonomia (lett. h); sono state istituite Soprintendenze speciali per i Poli museali di Roma, Firenze, Venezia e Genova e gestioni autonome per altri musei. Anche la l. 12 luglio 1999, n. 237 ha previsto alcuni musei con autonomia scientifica, organizzativa, amministrativa e finanziaria, ad es. il Museo dell'Architettura ed il Museo della Fotografia.

⁴⁶ Per l'art. 33 della l. 21 dicembre 2001, n. 448 sui servizi culturali statali affidabili in concessione, che ha integrato l'art. 10 del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, l'art. 35, comma 15 sui servizi culturali locali che ha inserito nel T. U. enti locali l'art. 113-*bis* (v. il comma 3) e sulle relative questioni critiche di interpretazione v. E. BRUTI LIBERATI, *Pubblico e privato nella gestione dei beni culturali: ancora una disciplina legislativa nel segno dell'ambiguità e del compromesso*, in *Aedon*, 2001, n. 3, spec. 5; l'Autore evidenzia la drastica compressione dell'oggetto della concessione che disincentiva gli operatori privati e "Sembra quanto meno singolare che quello stesso legislatore che per i servizi culturali di competenza dello Stato ha ritenuto indispensabile subordinare la possibilità di affidare a terzi il servizio ad una serie di penetranti cautele [imposizione di regole particolari di reclutamento e di trattamento del personale] e alla emanazione di un apposito atto regolamentare, per i servizi di ambito locale si sia invece rimesso alla discrezionalità dell'amministrazione e all'operare dei principi generali in tema di affidamento di servizi pubblici a strutture private o miste". Circa la rilevanza

La missione dev'essere necessariamente in linea con le finalità espresse nell'art. 9 Cost. e nel Codice dei beni culturali e, quindi, con le attività di conservazione del patrimonio culturale, di promozione della valorizzazione⁴⁷ e di diffusione della conoscenza dei beni culturali. Questi obiettivi qualificano l'istituzione definita nell'atto costitutivo in cui sono espresse la natura dell'attività e le finalità, mentre lo statuto descrive la struttura e le modalità organizzative⁴⁸. Tali atti consentono il controllo contabile dell'effettivo perseguimento della missione istituzionale sulla base dell'analisi dell'attività concreta del museo e delle funzioni svolte mediante indicatori per la misurazione delle prestazioni e i criteri di valutazione dell'equilibrio economico-finanziario⁴⁹. La missione condiziona ovviamente gli obiettivi strategici, la decisione delle misure più adeguate e l'individuazione delle attività di raccolta dei fondi, nonché gli obiettivi operativi per conservare e promuovere il patrimonio culturale, così per le modalità di comunicazione e di lavoro⁵⁰.

La definizione della missione è certamente la prima fase di formale individuazione delle finalità aziendali ed include la descrizione degli obiettivi qualitativi del museo, configurando così l'identità e le ragioni

di soluzioni di rapporto pubblico-privato per la gestione di beni culturali statali e locali v. AA. VV., *Beni culturali e imprese, Una collaborazione "virtuosa" tra pubblico e privato*, Editori Riuniti, Roma, 2002.

⁴⁷ La funzione promozionale si articola in alcune specifiche attività consistenti in studi e ricerche, *marketing* e comunicazione, nella selezione, allestimento ed esposizione (permanente, temporanea di opere, oppure prestiti e depositi), selezione e formazione del personale, in cura dei rapporti con il territorio e con il pubblico da cui possono derivare servizi collaterali. La funzione conservativa consiste prevalentemente nel restauro, nella registrazione, catalogazione e documentazione, nel sistema di protezione e sicurezza e nell'incremento della collezione. Per approfondimenti v. I. SANESI, *La missione del museo*, cit., 23 ss.

⁴⁸ Questi aspetti sono già delineati nell'*Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici ecc.*, cit.

⁴⁹ Per la rendicontazione economico-finanziaria, è determinate conoscere la provenienza interna oppure esterna dei flussi di risorse e la classificazione della loro utilizzazione (restauro, promozione, ecc.); circa la creazione di valore, occorre misurare gli esiti delle ricerche al fine di individuare le azioni più incisive da inserire nella pianificazione strategica dell'attività v. I. SENESI, *La missione del museo*, cit., 50.

⁵⁰ V. F. DAINELLI, *Il controllo di gestione*, in F. CAPOGROSSI GUARNA, F. DAINELLI, I. SANESI, *L'economia del museo*, cit., 83.

della sua esistenza⁵¹. È necessaria una definizione chiara sia per le scelte strategiche, sia per le esigenze di comunicazione interna ed esterna, nel senso di sostenere le motivazioni del personale e di affermare all'esterno un'immagine autorevole dell'offerta culturale.

Nel settore emerge un'effettiva situazione di competizione: i musei sono in prevalenza di proprietà pubblica e, quindi, collocati in un sistema pubblicistico e assai condizionati dalle relative regole non sempre evolute; i musei privati sono spesso più innovati ed efficienti per l'aspetto organizzativo, ma non numerosi nel nostro ordinamento. Inoltre, la concorrenza può dipendere anche da prodotti alternativi⁵² (ad es. video on-line, documentari) che sostituiscono il museo e che possono orientare la domanda e le risorse, soprattutto se consideriamo l'industria della cultura in senso ampio.

La ricostruzione di uno schema aziendale comporta l'applicazione di criteri di analisi economica e di esercizio imprenditoriale di un'attività, pur senza fini di lucro, necessari per sostenere l'autonomia del museo nella capacità di elaborare e di proporre strategie⁵³ come comportamento di lungo periodo per obiettivi di gestione e iniziative, secondo una struttura flessibile e dinamica per attività volte alla creazione di valore culturale.

In conclusione, già studi economici di vent'anni fa avevano inquadrato il museo nell'impresa *non profit* per esigenze organizzative e di efficienza come soluzione che meglio può realizzare la missione di conservazione e di promozione del patrimonio culturale *ex art. 9 Cost.* L'applicazione di questo schema appare utile per garantire strategie volte a conseguire eventuali ricavi o quantomeno al pareggio contabile,

⁵¹ Si rinvia a L. SOLIMA, *La gestione imprenditoriale dei musei*, cit., 124-125. Le missioni possono essere molto diverse e ad es. il museo preserva nel tempo la memoria collettiva di un territorio, diffonde valori estetici in quanto esso è "contesto culturale privilegiato" oppure la missione consiste nel perseguire la qualità dell'offerta come valore prioritario o l'economicità della gestione, poiché il museo ha "una valenza specifica in chiave di sviluppo economico complessivo".

⁵² Video *on-line*, documentari, prodotti digitali, ecc.

⁵³ Da intendersi come comportamento dell'impresa di lungo periodo per obiettivi primari di gestione nell'ambito di un rapporto tra l'organizzazione museale e il territorio in cui ha sede. Per approfondimenti circa il sistema di relazioni di una struttura museale, si rinvia a L. SOLIMA, *op. ult. cit.*, 125 ss., studio non recente, ma riferimento rilevante per il settore museale.

dato che proprio la diffusione della cultura, la valorizzazione e l'offerta costante di servizi di qualità comportano ingenti costi di gestione.

Lo schema non comporta un cambiamento radicale della visione del museo *non profit* verso l'obiettivo del profitto e la distribuzione degli utili, aspetti tipici della dimensione economica dell'azione imprenditoriale, ma l'adozione di modalità agevolate di gestione⁵⁴ adeguate alle risorse pubbliche limitate per erogare servizi apprezzati dagli utenti, in una situazione di pareggio tra costi e ricavi incluse le risorse statali⁵⁵. Con queste premesse il museo pubblico può essere inserito nell'ambito delle aziende di produzione di servizi socialmente utili, ma occorre verificare se sia compatibile con la disciplina vigente.

3. *La lenta evoluzione verso l'autonomia (parziale?) e l'introduzione di alcuni aspetti aziendalistici tipici dell'impresa*

I primi riferimenti all'impresa museale sono contenuti nell'Atto di indirizzo del 2001 sui "criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e di sviluppo dei musei", nuovi elementi specifici che favoriscono l'inserimento del museo nel mercato, pur con diverse limitazioni normative. Gli aspetti esaminati sono molteplici e riguardano le strutture, lo statuto giuridico, la gestione e la cura delle collezioni, la conservazione e il restauro, l'alienabilità e l'incremento delle collezioni, nonché le regole sull'esposizione permanente e temporanea, i rapporti col pubblico e i relativi servizi, le politiche di ricerca e di studio per lo sviluppo territoriale.

A partire dai primi anni del decennio 1990-2000, sono state eseguite in Italia diverse ristrutturazioni di edifici sede di musei, che in seguito hanno consentito interventi (certo non veloci) di valorizzazione, alla luce di una nuova visione della gestione come economicamente razionale, favorita anche dalla possibile introduzione di *management* culturale e di criteri aziendalistici. Il museo ha acquisito alcuni aspetti di

⁵⁴ Il risultato gestionale economico dei musei pubblici è spesso negativo e s'inserisce nel bilancio pubblico, ma è previsto un ammontare di contributi definito nel bilancio preventivo; il pareggio contabile comporta un controllo dei costi, che non devono superare i ricavi v. P. DAINELLI, *Il controllo di gestione nel museo*, cit., 76.

⁵⁵ Si rinvia a P. DAINELLI, *Il controllo di gestione nel museo*, cit., 74 ss.

connotazione moderna come “polo produttivo” da inserire nel contesto economico urbano, a fronte di nuovi contenuti per la domanda ed esigenze di riorganizzazione dell’offerta di fruizione dei beni culturali. L’orientamento è stato confermato dal *Documento finale della Prima Conferenza Nazionale dei Musei* (1990) che delinea i tratti più rilevanti delle esigenze di riforma e tra questi la qualificazione giuridica di organo dello Stato (ora musei statali), l’introduzione di direttori con competenze scientifiche e gestionali, l’autonomia finanziaria e amministrativa attribuita a specifici istituti e a Soprintendenze e l’istituzione di sistemi museali territoriali che includono i musei non statali. In questa fase di rinnovamento, il decentramento di compiti e la privatizzazione sono tendenze che coesistono. Quindi, le esigenze di necessaria innovazione erano note da tempo, ma sono state recepite nel nostro ordinamento con interventi normativi a distanza di diversi anni.

La legge 8 agosto 1990, n. 142 ha consentito agli enti locali di gestire con autonomia l’organizzazione dei musei, dato che gli artt. 14 e 19, relativi alle funzioni delle Province e dei Comuni, precisano rispettivamente la “valorizzazione dei beni culturali” e la “tutela e valorizzazione dei beni culturali”; peraltro, la gestione dei musei civici già rientrava per tradizione nelle competenze comunali.

Il d.lgs. n. 118/1998 ha contribuito con norme, non del tutto chiare, sulla gestione e valorizzazione dei beni culturali; si consideri l’art. 150, comma 4, che ha previsto il trasferimento della gestione di musei statali alle Regioni e agli enti locali e il criterio dell’autonomia nell’esercizio delle attività museali. In seguito, il d.lgs. n. 368/1998, istitutivo del Ministero per i beni e le attività culturali, distinto dal Ministero dell’ambiente, ha riconosciuto più autonomia ai musei per i profili scientifico, finanziario, organizzativo e contabile, e promosso la collaborazione con le imprese mediante accordi e la costituzione di fondazioni, associazioni e società con finalità di valorizzazione. Tuttavia, l’attuazione delle relative disposizioni e dei principi non è stata immediata, ma ha richiesto ulteriori interventi negli anni successivi.

A partire dal 1999 il percorso normativo ha interessato la gestione con l’introduzione dell’autonomia scientifica, amministrativa ed organizzativa confermata dall’art. 1 della l. 12 luglio 1999, n. 237 relativa all’“Istituzione del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee e di nuovi musei, nonché modifiche alla

normativa sui beni culturali ed interventi a favore delle attività culturali". Il d.p.r. 29 dicembre 2000, n. 441, ha istituito le Soprintendenze speciali per alcuni musei⁵⁶ e, infine, il Testo unico sui beni culturali del 1999 e la l. 21 novembre 2000, n. 342 hanno razionalizzato la disciplina in tema di erogazioni liberali per progetti culturali⁵⁷. L'evoluzione successiva si caratterizza per il Codice dei beni culturali del 2004 con successive diverse modifiche ed integrazioni, e interventi normativi mediante decreti ministeriali e d.p.c.m. che contengono alcuni elementi di impostazione aziendalistica per la gestione dei musei.

L'autonomia è particolarmente necessaria per i musei, soprattutto per quelli più complessi, per definire la struttura e la gestione delle collezioni in modo da favorire attività e iniziative per gli utenti; proprio per questo, occorre prevedere forme agevoli di amministrazione e non procedure aggravate da eccessivi controlli e sovrapposizioni di competenze. La nozione stessa di servizio pubblico museale impone un'adeguata autonomia come principio generale del settore; ciò emerge dall'esperienza di altri ordinamenti europei in cui prevale la titolarità pubblica ed è più limitata quella privata, mentre in minima parte è presente la forma mista⁵⁸.

⁵⁶ Musei di Roma, Firenze, Venezia e Napoli. Sono state previste gestioni autonome per altri musei e tra questi quelli istituiti con la l. 12 luglio 1999, n. 237, ad es. musei della fotografia e dell'architettura.

⁵⁷ Per alcune considerazioni su questa prima fase di innovazioni con ampi riferimenti statistici sulla presenza e sulle attività dei musei nelle Regioni italiane, v. M. TRIMARCHI, F. LONGO, *I musei italiani nel decennio: innovazioni e questioni irrisolte*, in C. BODO, C. SPADA (a cura di), *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1990-2000*, il Mulino, Bologna, 2005, 281 ss.

⁵⁸ Per l'esperienza tedesca v. G. CERRINA FERONI, *Profili giuridici della gestione dei musei nelle esperienze del Regno Unito, Francia, Germania e Spagna*, in G. MORBIDELLI, G. CERRINA FERONI (a cura di), *I musei*, cit., 81 ss.; spec. 95-99 e 125-127. Lo studio esamina esperienze europee eterogenee per molteplici aspetti; la Germania, in base ad un'indagine statistica, presenta il maggior numero di musei con diverse soluzioni soprattutto per la disciplina e la titolarità che comporta in genere anche la gestione (con diversa proprietà: statale o degli enti locali; fondazioni di diritto pubblico, associazioni, fondazioni ed enti privati). Per le forme di gestione, non solo quella tradizionale pubblica, sono diffusi il partenariato pubblico-privato con finalità di costruzione di nuovi musei e di manutenzione, la fondazione di diritto pubblico e l'impresa municipalizzata. Assai diverso il caso del Regno Unito: vi sono soluzioni di gestione dei musei nazionali mediante un'autorità amministrativa indipendente *Non-*

Nella formulazione delle norme del Codice dei beni culturali vigente, il legislatore delegato ha senza dubbio tenuto conto dell'evoluzione del museo dallo schema statico di contenitore ad un ruolo più complesso per le relative competenze nella prospettiva della fruizione e valorizzazione con profili innovativi e questioni assai dibattute. Si considerino, ad es., le varie difficoltà di interpretazione giuridica collegate agli istituti e alle soluzioni di cui agli artt. 111 ss. Prima di tutto la definizione di museo⁵⁹ come combinazione sintetica di struttura e di attività, in quanto istituzione permanente che acquisisce, conserva, ordina ed espone beni culturali per le finalità di conoscenza, educazione e di studio. Questa nozione, che sembra limitarsi ad una funzione descrittiva e non impone un esatto vincolo normativo, è incentrata sulla presenza di un insieme di beni culturali nella struttura museale, ma la qualificazione non comporta la necessaria coincidenza tra la proprietà di un ente pubblico e la gestione, dato che è consentita la gestione indiretta, e comunque non vi è un'identificazione tra soggetto e struttura⁶⁰. Peraltro, la definizione è adattabile anche al museo privato per gli elementi costitutivi di base che sono criteri generali di riconoscibilità e per i beni culturali riconducibili agli artt. 10-11 del Codice.

Con la riforma del 2014, che ha recepito principi dell'atto di indirizzo del 2001, il museo ha acquisito un più chiaro inquadramento giu-

Departmental Public Bodies e Trust privato, come flessibile esternalizzazione di servizi pubblici culturali e museali, che consente di ottenere con agilità risorse private e vantaggi fiscali. Mentre nell'esperienza spagnola prevale l'intervento statale e delle autonomie locali e alcune soluzioni ibride come nel caso del Museo del Prado che ha un regime giuridico tra pubblico e privato v. L. BRUNORI, *Il nuovo che avanza: il museo del Prado e l'invenzione di un nuovo regime giuridico fra pubblico e privato*, ivi, 223 ss. V. anche N. WAGENER, *I musei pubblici in Francia*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 47 ss.; A. L. TARASCO, *Profit or not profit: that is the question. La gestione del patrimonio culturale in Italia e Regno Unito*, ivi, 219 ss. Per ulteriori aspetti di comparazione v. anche M. C. PANGALLOZZI, *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, cit., 3-5.

⁵⁹ Art. 101, comma 2, lett. a), del Codice dei beni culturali.

⁶⁰ V. G. MORBIDELLI, *Introduzione*, cit., 9; l'Autore chiarisce che la definizione non incide sulla soggettività del museo, struttura che può essere di proprietà di un ente pubblico, gestito direttamente o indirettamente, in quanto possono esistere un soggetto *ad hoc* proprietario e gestore oppure due ruoli distinti. Per alcune esperienze (Polo Museale di Firenze, Pinacoteca di Brera, *Metropolitan Museum of Art* di New York) v. 179 ss.

ridico e gestionale e ciò contribuisce alla ricostruzione dell'*impresa museale* con particolari connotazioni in senso soggettivo ed oggettivo, pur tenendo conto delle difficoltà nel superamento dell'impostazione tradizionale che ha comunque orientato la riforma, in apparenza volta ad evitare il rischio della privatizzazione del settore, ma con diversi profili di contraddizione⁶¹. L'attenzione è incentrata sul sistema museale e sulla sua gestione, come organizzazione tipica con compiti di conservazione e valorizzazione per la fruizione pubblica del patrimonio mediante strategie gestionali secondo una prospettiva aziendalistica, al fine di offrire prestazioni efficaci ed efficienti, aspetti che sono oggetto di diversi studi⁶².

Gli atti regolamentari e di indirizzo del Ministero hanno introdotto innovazioni e nuovi criteri circa i livelli di qualità nei musei, secondo i principi generali già previsti per il settore ampio dei servizi pubblici e incentrati sulla verifica dei risultati e delle modalità di erogazione. E, in effetti, l'art. 114 del Codice dei beni culturali riguarda i livelli minimi uniformi di qualità delle attività di valorizzazione dei beni culturali pubblici, che devono essere fissati dal Ministero, dalle Regioni e dagli altri enti territoriali, espressione di sussidiarietà verticale, e che devono essere attuati dal soggetto titolare della direzione del museo in quanto responsabile delle strategie di *governance* e della gestione.

4. *La riforma dell'organizzazione dal 2014 ad oggi e la questione "centrale" del personale*

Per approfondire il tema dell'autonomia del museo statale, è necessario ripercorrere i tratti rilevanti della riforma a partire dal d.m. 23 dicembre 2014 "Organizzazione e funzionamento dei musei statali",

⁶¹ Si rinvia a L. CASINI, *Il "nuovo" statuto giuridico dei musei italiani*, in *Aedon*, 2014, n. 3.

⁶² Tra gli studi che risalgono agli ultimi venti anni v. SIBILIO PARRI B., *Responsabilità e performance nei musei*, Franco Angeli, Milano, 2007; L. LANDRIANI, *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali, L'esperienza delle Soprintendenze "speciali"*, F. Angeli, Milano, 2010, 69 ss.; C. BARBATI, *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, in *Aedon*, n. 1, 2010. Per l'evoluzione storica del museo come bene pubblico risalente alla Rivoluzione francese e all'Illuminismo v. C. TOSCO, *I beni culturali*, cit., 39 ss.

che s'inserisce nella più ampia riorganizzazione⁶³ del Ministero con il regolamento d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171, in cui l'art. 35 si riferisce ai musei⁶⁴. I compiti dei musei sono stati "modernizzati" ed incentrati sulla conservazione dei beni culturali esposti e sulla valorizzazione per garantire la massima fruibilità e la promozione della cultura e della ricerca in senso dinamico per finalità di salvaguardia, restauro dei beni e di costante aggiornamento della conoscenza scientifica⁶⁵.

Dalla lettura delle norme emerge una gestione impostata in senso manageriale e aziendale, secondo alcuni criteri di economicità, di qualità in relazione ai livelli minimi uniformi, definiti dal d. m. 21 febbraio 2018, n. 113, e di *accountability* che integrano i tradizionali principi dell'azione amministrativa. Per i profili organizzativi, la prima riforma dei musei con il d.m. 23 dicembre 2014 delinea l'istituto come figura

⁶³ Per un quadro completo della disciplina v. *L'organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali*, Camera dei Deputati, Servizio Studi, XVIII Legislatura, in *www.camera.it*. Per alcuni iniziali intenti di innovazione v. l. 7 ottobre 2013, n. 112 "Valore Cultura" di conversione del d.l. 8 agosto 2013, n. 91, che conteneva disposizioni urgenti per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali e del turismo, ad es., con riferimento al "Progetto Pompei", alla rigenerazione urbana e alla valorizzazione della Reggia di Caserta e del percorso turistico-culturale delle residenze borboniche, come prime esperienze di autonomia. V. G. GHERPELLI, *L'autonomia pilota: l'esperienza di Pompei*, in *Aedon*, 1999, n. 1; R. G. GUZZO, *Pompei 1998-2003. L'esperimento dell'autonomia*, Electa, Milano, 2003; P. FERRI, L. Zan, *Pompei dieci anni dopo. Ascesa e declino dell'autonomia gestionale*, in *Aedon*, 2012, n. 1-2; G. GHERPELLI, *Nuovi mutamenti di rotta nella gestione di Pompei*, in *Aedon*, 2013, n. 3; G. SCIULLO, *La retorica dell'organizzazione: il 'Grande Progetto Pompei'*, in *Aedon*, 2013, n. 3.

⁶⁴ Per la definizione nell'art. 35 "I musei sono istituzioni permanenti, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. Sono aperti al pubblico e compiono ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisiscono, le conservano, le comunicano e le espongono ai fini di studio, educazione e diletto". Il d.p.c.m. è stato modificato dal d.p.c.m. 1° dicembre 2017, n. 238 per l'elenco integrato dei musei ad autonomia speciale.

⁶⁵ V. P. FORTE, *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon*, n. 1, 2015; S. AMOROSINO, *Il nuovo ordinamento dei musei statali*, in *Urb. App.*, 2015, 997 ss.; P. MARZARO, *Nuove dinamiche nel sostegno e nella promozione dell'arte: i musei*, in AA. VV., *Arte, cultura e ricerca scientifica, Costituzione e Amministrazione*, AIPDA Annuario 2018, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 169 ss.; P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, cit., 721 ss. in tema di riforma dell'amministrazione centrale e di nuovi rapporti "reticolari".

soggettiva che si distingue in museo “ordinario” o “speciale” con una diversa autonomia e con l’ambizione (più teorica) di risolvere l’arretratezza della gestione mediante l’adozione di soluzioni consolidate in esperienze di altri Paesi europei⁶⁶.

Per la prima categoria di musei c.d. ordinari, l’autonomia non è di certo significativa, dato che afferiscono ad una nuova figura organizzativa territoriale - inizialmente il Polo regionale dei musei - distinto dalle Soprintendenze e dotato di un direttore a cui spetta il compito di nominare il direttore del museo, sottoposto al primo per le decisioni di indirizzo e di gestione. Il museo assume la posizione di ufficio decentrato dotato di alcuni poteri e di un progetto culturale la cui attuazione rientra nella responsabilità del direttore. Per l’aspetto contabile, non è previsto un bilancio interno in senso stretto.

In questa prima riforma sono ravvisabili diverse contraddizioni, dato che al direttore del museo ordinario è attribuita la responsabilità per la gestione del museo e l’attuazione di un progetto scientifico e culturale, ma la posizione dipende dal direttore del Polo museale regionale con compiti di gestione. Infatti, il decreto sui musei richiama la progettazione culturale, le aree funzionali, la redazione di un bilancio e la valutazione dei risultati, uno standard qualificato del servizio, *fundraising* e *marketing*⁶⁷, caratteristiche di gestione manageriale in concreto non attuabili per la scarsità di risorse finanziarie e di adeguate competenze professionali. La *ratio* di questo regime, che non ha comportato il riconoscimento di un organo autonomo, è dipesa dall’obiettivo di “riorganizzare” ma nel rispetto di vincoli di bilancio, riducendo le direzioni generali e accorpando le Soprintendenze.

È, invece, ben diverso il caso dei musei ad autonomia speciale qualificati di rilevante interesse nazionale e di alcune note aree archeologiche⁶⁸, dato che sono organi dotati di una “particolare” autonomia, di organi collegiali e di dirigenti generali e non generali. I musei e i complessi archeologici speciali sono organi in senso proprio, ma non orga-

⁶⁶ Per un esame critico delle carenze nella gestione v. E. CAVALIERI, *La riforma dei musei statali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 346 ss.

⁶⁷ In tema v. G. GRANATO, R. PICILLI, *L’instimabile valore, Marketing e fundraising per il patrimonio culturale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2019.

⁶⁸ Pompei, Ercolano e Stabia, Colosseo, Museo nazionale romano, Area archeologica di Roma.

ni-enti, per l'assenza di personalità giuridica. Lo schema organizzativo riproduce la struttura dell'ente pubblico, poiché è previsto il consiglio di amministrazione e il consiglio scientifico, presieduti dal direttore e assoggettati a revisione contabile, che richiedono competenze manageriali non diffuse nelle amministrazioni e la partecipazione di studiosi di rilievo.

Tuttavia, vi è un intreccio di competenze e di rapporti gerarchici tra Ministro, direttore generale dei musei, direttore generale del personale e direttore generale del bilancio. In particolare, il direttore generale dei musei esercita compiti di indirizzo e coordinamento, mediante linee guida e un programma unitario delle attività volto alla costruzione del sistema museale nazionale, e di vigilanza.

Vi sono ambiti in cui l'autonomia è comunque limitata anche per i musei di rilevante interesse nazionale con riferimento al personale e alla gestione finanziaria, dato che la dotazione e la gestione del personale sono da sempre riservate al Ministero, così come la vigilanza sulla gestione finanziaria. Per le iniziative di esternalizzazione della gestione di musei minori e di servizi museali a fondazioni accreditate, l'ambito decisionale dei direttori è limitato oltre, ovviamente, a comportare gare ad evidenza pubblica e ulteriori complesse procedure.

L'art. 7 del d.m. 23 dicembre 2014, più volte modificato⁶⁹, delinea l'obiettivo del progetto: il sistema museale nazionale come rete aperta alla volontaria partecipazione di tutti i musei e i luoghi della cultura, pubblici e privati, che siano accreditati in base alla disciplina del d.m. 21 febbraio 2018, n. 113. Sulla base del decreto 20 giugno 2018, la Direzione generale Musei ha regolato le modalità di organizzazione e di funzionamento, con l'obiettivo di incrementare la fruizione garantendo un accesso di qualità e favorendo una gestione sostenibile.

Più in generale, la Direzione generale Musei persegue l'obiettivo di favorire la ricerca e la diffusione della conoscenza del patrimonio culturale custodito nei musei, assicurando l'accessibilità mediante le nuove tecnologie e verificando l'efficienza e la qualità dei servizi per il pubblico; sono, inoltre, promossi sistemi innovativi di gestione anche in forma partecipata dei musei⁷⁰ e dei luoghi della cultura.

⁶⁹ V. d.m. 7 febbraio 2018 che ha aggiornato alcune denominazioni degli istituti della cultura.

⁷⁰ V. art. 5 del d.m. 23 dicembre 2014. Si rinvia alla Sezione "Direzione generale Musei" del sito istituzionale del Ministero della Cultura, ove sono illustrati i compiti e

Il d.m. 23 dicembre 2014 è stato modificato dal d.m. 28 gennaio 2020 per aspetti prevalentemente formali⁷¹ in conseguenza del d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, regolamento di organizzazione che ha introdotto alcune denominazioni e uffici nuovi, superando la fase del Polo museale regionale (organo dell'amministrazione periferica⁷²) con la nuova "Direzione regionale Musei" e il "Direttore regionale Musei". Invero, il Polo museale regionale era già stato sostituito pochi mesi prima dalla "Direzione territoriale delle reti museali" ex art. 34 del precedente d.p.c.m. 19 giugno 2019, n. 76, uffici di livello dirigenziale non generale volti a coordinare i musei in un ambito territoriale non coincidente con quello della Regione, ma con riferimento all'ambito di collegamento in rete degli istituti.

Infine, il d.p.c.m. 24 giugno 2021, n. 123 ha modificato di nuovo il regolamento di organizzazione per aspetti formali di adeguamento alla ridenominazione di Ministero della Cultura⁷³ e per l'introduzione di nuove strutture quali l'Unità di missione e la Soprintendenza speciale⁷⁴ per l'attuazione del PNRR. Ulteriori modifiche normative sono dipese

le finalità generali, ad es. "Progetta il futuro attraverso la conservazione del patrimonio e la promozione della creatività, della qualità della vita e delle diversità culturali presenti nel territorio".

⁷¹ Il d.m. 28 gennaio 2020 riguarda l'articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero. Il decreto ha, inoltre, sostituito i vari richiami al d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171 con il d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169. Infine, è previsto l'aggiornamento dell'"Elenco ricognitivo dei musei, dei parchi archeologici e degli altri istituti e luoghi della cultura dotati di autonomia speciale", come era definito dall'Allegato 3 del d.m. 23 dicembre 2014. Questo elenco è aperto, suscettibile di integrazioni e modifiche come previsto dall'art. 33, comma 3, del d.p.c.m. n. 169/2019, che si riferisce all'elenco di musei e di altri luoghi della cultura per il loro rilevante interesse nazionale, ma il comma 4 stabilisce la possibilità, mediante successivi decreti ministeriali non regolamentari, di integrazioni con ulteriori organismi o di modifiche del quadro degli istituti o dei luoghi della cultura assegnati ai singoli musei rispetto al primo riconoscimento con il d.p.c.m. 171/2014. La tendenza affermata è di ampliamento, ma con alcune contraddizioni, ad es. la soppressione di alcuni enti con il d.p.c.m. n. 76/2019 poi reintegrati dal d.p.c.m. n. 169/2019, che ha aggiunto nuovi musei, parchi archeologici e istituti culturali.

⁷² Art. 34 del d.p.c.m. n. 171/2014.

⁷³ V. d.l. 1° marzo 2021, n. 22, art. 6, comma 1.

⁷⁴ Si rinvia a L. CASINI, *Il ministero della Cultura di fronte al PNRR*, in *Aedon*, 2021, n. 2.

dal d.m. 15 ottobre 2021, n. 358, che ha modificato il d.m. 28 gennaio 2020 per alcune ulteriori denominazioni e integrato l'elenco dei musei e dei luoghi della cultura ad autonomia speciale, e dal d.m. 27 ottobre 2021, n. 380, che ha inserito ulteriori modifiche nel d.m. 23 dicembre 2014.

Nella sostanza, le vigenti Direzioni regionali Musei sono uffici di livello dirigenziale non generale, una posizione nella sostanza coincidente con quella dei Poli museali regionali, in quanto "articolarioni periferiche della Direzione generale Musei⁷⁵" con funzioni di coordinamento; esse assicurano sul territorio "l'espletamento del *servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione* degli istituti e dei luoghi della cultura in consegna allo Stato o allo Stato comunque affidati in gestione⁷⁶", inclusi quelli di cui all'art. 33, comma 2, lett. a) riconosciuti come uffici ad autonomia speciale di livello dirigenziale generale e dei musei, parchi archeologici e degli altri luoghi della cultura che, sul presupposto del loro rilevante interesse nazionale, sono dotati di autonomia speciale in base all'art. 33, comma 3.

L'autonomia speciale è riconosciuta attualmente a quarantaquattro enti e tra essi musei, parchi archeologici e luoghi della cultura, elencati nella lett. a), del comma 3 dell'art. 33 e qualificati come uffici di livello dirigenziale generale, e altri indicati nella lett. b) del medesimo comma, come uffici di livello dirigenziale non generale. Questi enti sono anche organi periferici del Ministero e, in effetti, le disposizioni del d.p.c.m. n. 169/2019 sono inserite nella parte sull'amministrazione periferica; in particolare, gli istituti e i luoghi della cultura previsti dall'art. 43, comma 1, dotati di autonomia speciale *ex art.* 33, comma 3, dipendono funzionalmente dalla Direzione generale Musei.

Mentre gli istituti e luoghi che non sono uffici dirigenziali, sono articolazioni delle Direzioni regionali Musei, a parte alcuni casi espressamente assegnati alle Soprintendenze archeologia, belle arti e paesaggio o ad altri uffici.

Le Direzioni regionali musei⁷⁷ esercitano competenze di iniziativa

⁷⁵ Art 42, comma 1, del d.p.c.m. n. 169/2019.

⁷⁶ Art. 42, comma 1, del d.p.c.m. n. 169/2019.

⁷⁷ L'art. 42, comma 5, stabilisce un numero massimo di venti direzioni regionali insediate in una o più Regioni o in una Città metropolitana, ad esclusione delle Regioni Sicilia, Trentino-Alto Adige e Valle d'Aosta; per la Regione Lazio, oltre alla direzio-

della valorizzazione per lo sviluppo culturale *ex art.* 112 del Codice secondo modelli di cooperazione, su base regionale o per aree di una medesima Regione, coinvolgenti più soggetti e settori culturali⁷⁸. Inoltre, per il direttore regionale sono previsti compiti di natura tecnica e amministrativa, quale il controllo dei beni culturali attribuiti all'ente, gli interventi di conservazione, il rilascio dell'autorizzazione al prestito di beni che rientrano nelle collezioni al fine di esposizioni o mostre nel territorio nazionale oppure all'estero e, in questo caso, previo parere della Direzione generale Musei.

Quindi, il sistema museale nazionale è articolato in sistemi museali regionali ed opera mediante i direttori presenti nelle Regioni; peraltro, la soluzione della rete era già nota per esperienze attivate in precedenza in alcune Regioni come scelta organizzativa di autonomia⁷⁹.

La dimensione regionale, già proposta dal d.p.c.m. n. 171/2014, è stata, quindi, confermata dal regolamento di organizzazione d.p.c.m. n. 169/2019 che ha meglio definito il legame tra uffici e territorio con alcuni correttivi nonchè la centralità dei musei e dei luoghi della cultura per le finalità di fruizione e di valorizzazione del patrimonio culturale.

Il coordinamento spetta al direttore regionale Musei nella conferenza dei direttori dei musei statali della Regione, inclusi quelli preposti agli istituti di livello dirigenziale generale⁸⁰. Le altre funzioni del direttore regionale attengono alla programmazione, all'indirizzo e al monitoraggio delle attività di gestione nonchè alla promozione del sistema museale nazionale nella Regione; questa figura deve favorire la costituzione di sistemi museali regionali funzionali al più ampio sistema nazionale, già delineato dall'art. 7 del d.m. 23 dicembre 2014 e volto "alla messa in rete dei musei italiani e alla integrazione dei servizi e delle attività museali".

ne regionale, è prevista una specifica direzione Musei statali della Città di Roma. Il d.m. 28 gennaio 2020, in base all'art. 42, comma 5, del d.p.c.m. n. 169/2019, ha individuato nell'Allegato 2 diciotto direzioni regionali specifiche; mentre per le direzioni regionali del Friuli Venezia-Giulia, Liguria, Marche e Umbria, l'incarico di direttore è stato attribuito ai direttori dei musei ad autonomia speciale di questi territori. In sostanza, le direzioni regionali, uffici di livello dirigenziale non generale, sono quattordici.

⁷⁸ Art. 42, comma 2, lett. o), p) u) del d.p.c.m. n. 169/2019.

⁷⁹ V. nota 10.

⁸⁰ Art. 42, comma 1, del d.p.c.m. n. 169/2019.

In particolare, l'art. 42, comma 2, definisce esattamente il catalogo dettagliato delle competenze del direttore regionale, con un contenuto simile all'art. 34 del d.p.c.m. n. 171/2014: la promozione di un sistema museale regionale integrato, favorendo la creazione di reti museali che includono gli istituti e i luoghi della cultura statali, delle pubbliche amministrazioni e di altri soggetti pubblici e privati del territorio regionale nonchè la garanzia dell'omogeneità di servizi e di standard qualitativi nell'intero sistema museale regionale, "oltre che sovrintendere alla definizione, da parte del rispettivo direttore, del progetto culturale di ciascun museo statale all'interno del sistema museale regionale". Infine, in esecuzione delle linee guida della Direzione generale Musei, il direttore regionale definisce l'importo dei biglietti di ingresso e gli orari di apertura dei musei, in modo da assicurare la più ampia fruizione possibile.

Per il ruolo attribuito a questi istituti, già delineato dal d.p.c.m. n. 171/2014, l'art. 43, comma 1, del d.p.c.m. n. 169/2019 prevede la definizione secondo cui "I musei, i parchi archeologici, le aree archeologiche e gli altri luoghi della cultura di appartenenza statale sono istituzioni permanenti, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo. Sono aperti al pubblico e compiono ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisiscono, le conservano, le comunicano e le espongono ai fini di studio, educazione e diletto, promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica". È confermata l'autonomia scientifica degli istituti per i compiti di tutela e di valorizzazione delle raccolte in loro consegna, assicurandone la pubblica fruizione.

La definizione, già accolta dall'art. 35 del d.p.c.m. del 2014 e dal d.p.c.m. n. 76/2019, riprende nella sostanza la nozione di museo delineata nello statuto dell'*International Council of Museums*⁸¹, che rappresenta senza dubbio l'elaborazione moderna del concetto, rispetto all'art. 101, comma 2, lett. a) in cui il museo è qualificato in senso tradizionale come struttura permanente con finalità di conservazione, esposizione, di educazione e studio, aspetti che sono comunque inclusi nella definizione del regolamento di organizzazione del Ministero.

⁸¹ V. art. 3, paragrafo 1, dello Statuto del 2007, in www.icom-italia.org.

È ormai consolidato il principio dell'autonomia statutaria⁸², come confermato dall'art. 43 del d.p.c.m. n. 169/2019, che tra l'altro riconosce la possibilità di stipulare convenzioni per finalità di didattica o di ricerca con enti pubblici che esercitano attività in questi settori⁸³. Lo statuto è l'atto costitutivo del museo in cui sono espressi la missione, gli obiettivi e l'organizzazione dell'ente. Il riconoscimento ad alcuni musei di una speciale autonomia scientifica e finanziaria, organizzativa e contabile e di una posizione di uffici dirigenziali che dipendono dalla Direzione generale Musei⁸⁴ è giustificato dal rilevante interesse nazionale e dalle funzioni attribuite di tutela e valorizzazione delle raccolte in loro consegna, assicurandone la pubblica fruizione. La Direzione generale Musei sovrintende al sistema museale nazionale e cura le collezioni con riferimento alle politiche di acquisizione, prestito, fruizione e valorizzazione.

I musei che sono invece assegnati alle Soprintendenze Archeologia, Belle Arti e Paesaggio oppure ad altri uffici del Ministero hanno uno statuto giuridico diverso, così come i musei civici per i quali gli enti locali hanno adottato soluzioni di gestione eterogenee⁸⁵.

L'autonomia così riconosciuta, anche nella forma più ampia di autonomia speciale, deriva da un lento percorso normativo e da un intenso dibattito circa il necessario superamento della figura tradizionale di museo come ufficio della Soprintendenza⁸⁶ per nuove soluzioni di

⁸² Già l'art. 2 del d.m. 23 dicembre 2014, in attuazione dell'art. 33, comma 3, del d.p.c.m. n. 171/2014, aveva definito i principi di organizzazione e di funzionamento dei musei statali nonchè lo statuto come atto costitutivo del museo, in linea con il d.m. 10 maggio 2001 "Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei" e del Codice etico di ICOM.

⁸³ In tema, C. BARBATI, *Patrimonio culturale, ricerca e formazione: rapporti da costruire*, in *Aedon*, 2019, n. 3.

⁸⁴ Artt. 33, comma 3, e 43, comma 3. La direzione generale musei cura le collezioni con riferimento alle politiche di acquisizione, di prestito e di fruizione e valorizzazione.

⁸⁵ Capitolo III, § 12.

⁸⁶ Già l'art. 8 del d.lgs. n. 368/1998, in seguito abrogato dal d.p.c.m. n. 171/2014, prevedeva la possibilità di riconoscere un'autonomia scientifica, contabile, finanziaria ed organizzativa ad alcune Soprintendenze competenti per beni di eccezionale valore inclusi i musei; il d.m. 10 maggio 2001, con contenuti di indirizzo circa i criteri tecnico-scientifici e gli standard di funzionamento dei musei, ha previsto l'autonomia statu-

gestione con compiti di valorizzazione e di moderna fruizione del patrimonio culturale oppure di trasformazione in fondazioni museali aperte alla partecipazione di soggetti pubblici o privati.

Le funzioni del direttore sono espressione di questa moderna linea di tendenza⁸⁷ ed è la figura che ha consentito l'attuazione delle innovazioni a partire dal d.p.c.m. n. 171/2014. Infatti, l'art. 43, comma 4, lett. a) del d.p.c.m. 169/2019 stabilisce compiti determinanti per le scelte strategiche, dato che gli sono attribuite le attività di programmazione, di indirizzo, di coordinamento e di controllo delle attività di gestione del museo, di organizzazione di mostre e di esposizioni, di valorizzazione e di promozione del patrimonio culturale. Tra gli ulteriori compiti, quello di cura del progetto culturale del museo come sede che promuove lo sviluppo della cultura ed elevati standard di qualità nella gestione e nella comunicazione, nell'innovazione tecnologica e didattica⁸⁸. Spettano, inoltre, al direttore le scelte di gestione diretta oppure in concessione a terzi di attività dei servizi pubblici volti alla valorizzazione, nel rispetto delle linee guida elaborate dal direttore generale Musei, i compiti di stazione appaltante e di autorizzazione per attività di studio e di ricerca⁸⁹.

taria e regolamentare come necessari strumenti per orientare l'attività secondo una prospettiva non più limitata alla conservazione.

⁸⁷ La scelta dei direttori segue una modalità (procedura di interpello) di selezione diversa da quella tradizionale tramite concorso; in particolare, per i direttori dei musei ad autonomia speciale si è aperta la possibilità di una selezione pubblica internazionale, aperta a candidati senza la cittadinanza italiana, che ha inizialmente suscitato un acceso dibattito e contenzioso, risolto da alcune sentenze significative del giudice amministrativo v. Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 luglio 2017, n. 3666; Consiglio di Stato, Ad. Plen., 25 giugno 2018, n. 9, confermando la legittimità delle selezioni in base al principio di libera circolazione dei lavoratori ex artt. 45 ss. TFUE e alla giurisprudenza delle Corti europee. Per approfondimenti v. M. GNES, *Musei italiani e direttori stranieri: l'apertura della direzione dei musei italiani ai cittadini europei*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 492 ss.; C. PREVETE, *L'apertura della dirigenza pubblica agli "stranieri" per la gestione dei musei (commento alla sentenza dell'adunanza Plenaria n. 9/18)*, in *osservatorioaic.it*, 4 dicembre 2018. Sulla natura non concorsuale della procedura di interpello, ma fiduciaria e, quindi, non sottoposta alla giurisdizione amministrativa v. Cass. Civ., sez. un., ordinanza 18 gennaio 2019, n. 1413.

⁸⁸ Art. 43, comma 4, lett. b) e c).

⁸⁹ Art. 43, comma 4, lett. l), i) e n).

Il modello di organizzazione del museo, definito⁹⁰ dal d.m. 23 dicembre 2014 in attuazione dell'art. 30, comma 3, del d.p.c.m. n. 171/2014, include il consiglio di amministrazione, il comitato scientifico ed il collegio dei revisori dei conti e a questi organi spetta "garantire lo svolgimento della missione del museo; verificare l'economicità, l'efficienza e l'efficacia dell'attività del museo; verificare la qualità scientifica dell'offerta culturale e delle pratiche di conservazione, fruizione e valorizzazione dei beni in consegna al museo". Inoltre, l'art. 4 del d.m. 23 dicembre 2014 precisa la presenza di almeno cinque aree funzionali relative alla direzione, alla cura e alla gestione delle collezioni, a didattica e ricerca, studio, *marketing*, *fundraising*, rapporti con il pubblico e servizi, amministrazione, gestione delle risorse umane e finanze, allestimenti, strutture e sicurezza. Questa impostazione è stata in seguito integrata e perfezionata fino all'ultimo d.p.c.m. n. 169 del 2019 che ha introdotto le Direzioni regionali Musei e al d.m. 28 gennaio 2020 di articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale, modificato dal d.m. 15 ottobre 2021, n. 358. Il servizio II della direzione generale ha assunto la denominazione Sistema Museale Nazionale e l'organigramma della Direzione generale Musei è stato approvato con decreto direttoriale 22 aprile 2020, n. 299.

Nella disciplina vigente, il consiglio di amministrazione include il direttore del museo che lo presiede e quattro membri scelti tra gli esperti del settore e designati dal Ministero della Cultura per un periodo di cinque anni, uno d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e uno designato dal Consiglio superiore beni culturali e paesaggistici; lo statuto è adottato da questo organo ed è sottoposto all'approvazione del Ministro, su proposta del direttore generale Musei. Inoltre, al consiglio di amministrazione spetta l'approvazione della Carta dei servizi e del programma di attività annuale e pluriennale, verificando la compatibilità finanziaria, del bilancio di previsione, delle variazioni e del conto consuntivo oltre deliberare su questioni sottoposte dal direttore⁹¹.

Il comitato scientifico, che esercita una funzione consultiva nei confronti del direttore soprattutto per il programma annuale e plu-

⁹⁰ Art. 9, commi 1 e 2, del d.m. 23 dicembre 2014.

⁹¹ Art. 11 del d.m. 23 dicembre 2014.

riennale di attività⁹², ha una composizione qualificata da studiosi ed esperti in materia di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale; è, inoltre, previsto il collegio dei revisori dei conti che svolge le attività di controllo per la regolarità amministrativo-contabile⁹³.

Questo quadro “innovativo” di organi e di compiti del direttore *manager* degli istituti museali presenta un limite assai evidente che condiziona notevolmente la piena attuazione della riforma e il necessario futuro completamento: la gestione centralizzata del personale destinato alle attività del museo, competenza che non rientra tra i compiti del direttore, anche dei musei ad autonomia speciale, nonostante siano stati introdotti rilevanti profili di autonomia gestionale che però non includono le scelte determinanti di selezione e assunzione del personale. Infatti, le piante organiche dei musei autonomi sono ancora di esclusiva competenza dell'amministrazione centrale, escludendo qualsiasi possibile intervento dei direttori; questo modello pregiudica la gestione efficace ed efficiente del personale e dell'istituto in relazione alle specifiche esigenze.

Non è prevista neppure una forma di “cogestione” delle risorse umane con la conseguenza che tutte le decisioni sono di spettanza dell'amministrazione centrale anche per le scelte di razionalizzazione che comportano spesso riduzioni di personale in alcuni musei (anche ad autonomia speciale) per sopperire alle più gravi lacune in altri musei, soprattutto nei musei-ufficio non dotati di autonomia speciale, meno noti ed inseriti nelle Direzioni regionali Musei, organi che a loro volta necessitano di personale. In realtà si tratta di scelte di “risparmio di spesa” che non comportano nuove assunzioni, ma diversa distribuzione di personale già inserito.

Peraltro, il costante apporto di Ales spa, società *in-house* del Ministero, che eroga servizi museali, non può certo ritenersi l'unica efficace soluzione per tutte le molteplici esigenze di apertura al pubblico di nuovi luoghi della cultura e di quelli già noti, al fine di promuovere la ricerca e la conoscenza del patrimonio culturale.

La questione “centrale” del personale è ad oggi complessivamente irrisolta, nonostante alcuni recenti concorsi banditi dal Ministero che

⁹² Art. 12 del d.m. 23 dicembre 2014.

⁹³ Art. 13 del d.m. 23 dicembre 2014.

potranno contribuire a migliorare la situazione solo in minima parte. La riforma del 2014 ha certamente comportato risultati positivi per il miglioramento della capacità di spesa dei musei ad autonomia speciale, l'incremento della produttività economica e delle iniziative interne di organizzazione di eventi, mostre, l'erogazione di servizi, la produzione scientifica e altre attività che qualificano il museo, caratteri di identità che saranno in seguito esaminati.

5. *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali e dei musei*

Per le attività di valorizzazione è necessario riferirsi ad un quadro stabile di condizioni organizzative e di soluzioni tecniche come previsto dall'art. 115, comma 2, del Codice dei beni culturali, anche se la norma riguarda la gestione diretta e, quindi, le strutture organizzative interne dell'amministrazione di riferimento "dotate di adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e provviste di idoneo personale tecnico. Le amministrazioni medesime possono attuare la gestione diretta anche in forma consortile pubblica". Questa qualificazione specifica è assai vicina a quella definita dalla riforma organizzativa dei musei statali del 2014/2019.

Le attività definite dall'art. 6 del Codice sono volte alla promozione della conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica dei beni culturali, comprendendo anche la promozione e il sostegno degli interventi di conservazione, la riqualificazione degli immobili e delle aree "compromessi o degradati". L'art. 112 definisce i livelli di governo statale, regionale e degli altri enti territoriali mediante soluzioni di accordo per le strategie e la programmazione, di costituzione di appositi soggetti giuridici a cui possono partecipare privati proprietari di beni culturali valorizzabili e persone giuridiche private *non profit*.

La gestione di queste attività e dei servizi per il pubblico⁹⁴, offerti dagli istituti museali e da luoghi della cultura, può essere esternalizzata dall'amministrazione a soggetti privati e, in particolare, a imprese cul-

⁹⁴ Per l'elenco specifico dei servizi aggiuntivi a quello principale della fruizione pubblica v. art. 117 del Codice dei beni culturali.

turali, adottando la soluzione della concessione oppure dell'appalto di servizi⁹⁵ ex artt. 115 e 117 del Codice.

L'impresa culturale, che si caratterizza per una disciplina tra il diritto privato dell'impresa e il diritto dei beni culturali, si inserisce nella valorizzazione che a sua volta coinvolge sia il settore pubblico, sia quello privato, dato che il contributo dei privati è attualmente decisivo per reperire capacità tecniche professionali e risorse finanziarie, come nel caso delle sponsorizzazioni e di alcune forme di mecenatismo e per soluzioni di partenariato. Inoltre, il concetto di valorizzazione è aperto, poiché si riferisce alle iniziative volte ad incrementare la fruizione dei beni culturali, e dinamico in quanto consente un processo di trasformazione di diverse modalità di godimento di valori culturali collegati al bene o al servizio erogato mediante interventi atipici, per il continuo miglioramento della conoscenza⁹⁶.

La valorizzazione del patrimonio culturale è di recente configurazione ed il concetto non è agevolmente inquadrabile in una specifica "funzione" o in un'attività, ma in molteplici compiti da ricondurre a tutti i possibili interventi⁹⁷ sul patrimonio dei beni storici e artistici che non comportano conservazione in senso stretto. Tuttavia, le modalità di valorizzazione non devono essere ricondotte ad un semplice incremento di valore in senso economico, ma di valori che i beni possiedono come caratteristiche intrinseche e che preesistono alla soluzione di gestione, tanto più che valorizzazione e conservazione sono comunque concetti collegati.

Le difficoltà di classificazione giuridica sono note a partire dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 che ha attribuito alla valorizzazione un

⁹⁵ L'appalto di servizi è stato introdotto negli artt. 115 e 117 del Codice dalla l. 11 settembre 2020, n. 120 (di conversione del d.l. 16 luglio 2020, n. 76) c.d. legge semplificazioni.

⁹⁶ Per approfondimenti sulla nozione di valorizzazione v. L. CASINI, *Ereditare il futuro, Dilemmi sul patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2016, 108 ss. L'art. 152, comma 3, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, poi superato dal Codice, definiva le attività di valorizzazione, in relazione a forme di cooperazione strutturali e funzionali tra Stato, Regioni ed enti locali, come interventi di miglioramento dell'accesso ai beni e di diffusione della loro conoscenza, di fruizione agevolata per le categorie meno favorite, con eventi culturali connessi a particolari aspetti dei beni o ad attività (operazioni di recupero, restauro, per la conservazione fisica, la loro sicurezza, integrità e valore).

⁹⁷ V. artt. 6, 111 e 112 del Codice.

primo riferimento normativo; la riforma costituzionale del 2001 ha introdotto un espresso richiamo nell'art. 117 Cost. e il Codice del 2004 ha inizialmente ridimensionato il collegamento della valorizzazione con la fruizione riassorbita nella tutela, per essere poi espressamente considerata nell'organizzazione del Ministero mediante l'istituzione della Direzione generale per la valorizzazione (2009). Nel 2014 questo ufficio è stato soppresso e i compiti sono stati distribuiti tra gli uffici ministeriali centrali e periferici, dapprima mediante i Poli regionali museali e, infine, l'art. 1 del d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169 ha previsto che il Ministero “provvede alla tutela e alla valorizzazione del patrimonio culturale e alla promozione delle attività culturali, nonché alle funzioni attribuite allo Stato in materia di beni culturali e paesaggistici, spettacolo, cinema, audiovisivo e turismo, secondo la legislazione vigente”.

Nell'interpretazione prevale ormai una nozione aperta, in quanto può comprendere ogni compito e iniziativa che possa incrementare la fruizione, e dinamica poiché comporta una trasformazione delle modalità di godimento e di offerta di servizi culturali applicando procedimenti di autorizzazione, di concessione e atti di natura contrattuale. Più di recente, si è affermata un concetto di “valorizzazione sostenibile” come mediazione tra l'esigenza di “espansione” del patrimonio culturale che necessita di risorse e la considerazione di limiti ad una gestione eccessivamente imprenditoriale qualora si allontanano dagli obiettivi di ampia conoscenza e diffusione dei valori del bene, in quanto elementi costitutivi di un certo territorio e della relativa comunità⁹⁸.

Il Codice delinea una definizione assai generale di valorizzazione nell'art. 6 e nell'art. 111, disposizioni che ovviamente si integrano, e disciplina le modalità gestione delle attività negli artt. 112, 114 e 115; nell'art. 6 la valorizzazione consiste nell'esercizio di compiti e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e di fruizione pubblica, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura inserita nella visione più ampia di sviluppo “sostenibile”⁹⁹ che persegue

⁹⁸ Si rinvia a L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, cit., 205-209.

⁹⁹ Per alcuni riferimenti all'idea di “sostenibilità culturale” v. V. VIDETTA, *Cultura e sviluppo sostenibile, Alla ricerca del IV pilastro*, Giappichelli, Torino, 2018, 183 ss.

l'equilibrio e la composizione tra gli interessi coinvolti (economici, ambientali e sociali). Questi obiettivi riguardano il patrimonio culturale locale, nazionale ed europeo; in questa visione complessiva, sono, ovviamente, incluse la promozione e il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale.

L'art. 111 del Codice distingue la valorizzazione ad iniziativa pubblica o privata, e la prima si conforma ai principi di libertà di partecipazione, pluralità di soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, trasparenza ed economicità della gestione, espressione di una competenza amministrativa certamente riconducibile al servizio pubblico secondo l'inquadramento europeo. L'iniziativa privata comporta, invece, un'attività socialmente utile con finalità di solidarietà sociale. In base al comma 1, le attività consistono "nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o di risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'articolo 6". Questi interventi rientrano nell'iniziativa pubblica a cui i privati possono "concorrere, cooperare o partecipare", come manifestazione dei principi di adeguatezza e di sussidiarietà orizzontale.

Ma la prima parte della disposizione non si riferisce esclusivamente alla valorizzazione di iniziativa pubblica, ma anche a quella privata, non essendovi un'espressa riserva e il richiamo "all'esercizio delle funzioni" dev'essere riferito all'azione amministrativa; quindi, quelle attività possono essere private e di iniziativa privata. Inoltre, risulta più chiaro che le finalità di cui all'art. 6, comma 1 e 3, sono riferite anche all'iniziativa privata. Emerge la differenza tra la competenza pubblica di tutela, chiaramente riservata all'amministrazione *ex* art. 9 Cost. e artt. 3-5 del Codice, e quella di valorizzazione¹⁰⁰ la cui disciplina rientra nella potestà legislativa regionale con alcuni profili critici superabili¹⁰¹.

¹⁰⁰ Per i principi della valorizzazione e gli strumenti giuridici v. artt. 1, commi 3 e 6, 6 e 7, 111-115 del Codice dei beni culturali.

¹⁰¹ In base all'art. 9 Cost., principio fondamentale, è lo "Stato ordinamento" con tutte le possibili articolazioni organizzative che tutela il patrimonio storico e artistico della Nazione, da intendersi come "tutto unitario e giuridicamente indifferenziabile"; v. F. MERUSI, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei*

L'interpretazione ormai prevalente dell'art. 9 Cost. riconduce alla promozione della cultura la tutela e la valorizzazione, pur distinte per la natura degli interventi. Le attività di valorizzazione possono essere gestite direttamente dall'amministrazione oppure in forma indiretta da terzi come attività privata¹⁰² mediante partecipazione all'iniziativa pubblica oppure come attività privata ad iniziativa privata.

Nel primo caso il privato partecipa ad un servizio pubblico sulla base di modalità che devono essere definite in un provvedimento e in un accordo con l'amministrazione che esercita un'attività doverosa secondo i principi di cui all'art. 111 e gli artt. 112 e 115. Mentre nella seconda ipotesi, l'attività è espressione di libera iniziativa privata, pur esercitata secondo le prescrizioni contenute negli accordi *ex art.* 113, comma 3 oppure nell'art. 38 per il sostegno pubblico alle spese di restauro o nell'art. 55, comma 2, lett. a) circa l'autorizzazione all'alienazione di immobili appartenenti al demanio culturale.

beni culturali, in *Dir. amm.*, 2007, 9-11; ID., *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna, 1975, 434 ss. L'Autore interpreta la tutela come compito della Repubblica da intendersi diffuso ed esteso a qualunque soggetto dello "Stato ordinamento", compatibilmente con le competenze attribuite, e così anche la valorizzazione. La natura comune del compito è un criterio per regolare i rapporti tra lo Stato e le Regioni, qualora vi siano interferenze tra gli enti, in quanto l'art. 9 Cost. comporta la partecipazione "in comune alla realizzazione del fine". Per la disciplina, lo Stato, in quanto proprietario dei beni culturali pubblici, ha ovviamente anche il potere di regolare la gestione e, quindi, la valorizzazione (v. Corte Costituzionale 20 gennaio 2004, n. 26). Ne deriva un certo contrasto con la potestà legislativa concorrente delle Regioni *ex art.* 117, comma 2, Cost., superabile ritenendo prevalente l'art. 9 Cost., norma che contiene principi. Per approfondimenti circa l'interpretazione dell'art. 9 Cost. con riferimento allo "Stato ordinamento", al fine di considerare la Repubblica come complesso di pubblici poteri costituiti dallo Stato e dagli enti pubblici che compongono l'ordinamento, e alla connotazione della Nazione come "Stato-comunità" v. R. CHIARELLI, *Profili costituzionali del patrimonio culturale*, Giappichelli, Torino, 2010, 372 ss. V. anche S. SETTIS, *Paesaggio, Costituzione, cemento*, Einaudi, Torino, 2010, 179 ss., in cui l'attenzione è incentrata sulla *ratio* di unità di indirizzo e di amministrazione della tutela del paesaggio e del patrimonio culturale per tutto il territorio nazionale; proprio per evitare una frammentazione delle competenze, l'art. 9 Cost. è stato inserito tra i principi fondamentali, sovraordinato rispetto alle funzioni delle Regioni. Con la riforma del Titolo V, si è affermato nel settore un pluralismo istituzionale v. D. NARDELLA, *I beni culturali tra Stato e Regioni e la riforma del titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 671 ss.

¹⁰² Artt. 42 e 118, ultimo comma, Cost. e artt. 111, 112 e 115 del Codice.

È, quindi, possibile distinguere due categorie di iniziative integrate che consistono nell'organizzazione di reti di cooperazione tra soggetti pubblici e tra questi e soggetti privati ovvero nel coordinamento e concentrazione delle risorse finanziarie e strumentali (ad es., immobili) nonché di tecniche e personale per la realizzazione di progetti o di programmi concordati. Gli istituti giuridici principali mediante i quali vengono esercitati i poteri e i compiti sono quelli tipici dell'amministrazione consensuale e, quindi, provvedimenti, accordi e convenzioni a seconda dei soggetti pubblici coinvolti.

L'attività di valorizzazione ha carattere complesso e la qualificazione dipende dal caso concreto, dato che l'iniziativa può essere pubblica oppure privata, come previsto dall'art. 111, e può riguardare anche beni privati. Può non essere semplice distinguere quando, ad es., vi siano un accordo e un finanziamento pubblico, dato che nel caso concreto il progetto potrebbe essere pubblico o privato. Infatti, l'art. 113 disciplina espressamente la valorizzazione di beni culturali di proprietà privata e precisa che il sostegno pubblico statale, delle Regioni e degli altri enti territoriali può riguardare anche le strutture e le attività di valorizzazione di iniziativa privata, ma in tal caso l'intervento pubblico (facoltativo) non sembra riconducibile *ex se* a un servizio pubblico. La norma si riferisce allo stesso tempo a iniziativa e appartenenza privata e si collega all'art. 111, comma 4, come attività privata socialmente utile per finalità di solidarietà sociale, distinta dal servizio pubblico¹⁰³.

Le eventuali misure di sostegno pubblico sono adottate tenendo conto del rilevante valore culturale dei beni e, quindi, anche in relazione alla fruizione prevista dall'art. 104. Le modalità dell'intervento devono essere stabilite in un accordo tra l'ente pubblico e il proprietario, possessore e detentore del bene.

Non è, invece, previsto uno specifico riferimento normativo per le attività di valorizzazione ad iniziativa pubblica destinate a beni privati; tuttavia, gli artt. 111, commi 2-3 e 115, relativo alle forme di gestione, non escludono espressamente questa possibilità, ma l'art. 113 si riferisce esclusivamente al "sostegno pubblico" che non sembra equiparabi-

¹⁰³ Si rinvia a G. SEVERINI, *Musei pubblici e musei privati: un genere, due specie*, in *Aedon*, 2003, n. 2, 10.

le all'iniziativa pubblica di valorizzazione. Tanto più che l'art. 112, comma 1, stabilisce che lo Stato, le Regioni e gli altri enti territoriali "assicurano" la valorizzazione di beni culturali pubblici, sottolineando in questo caso l'impegno doveroso per un servizio pubblico.

L'art. 115 disciplina le modalità attuative dell'art. 112 per la valorizzazione di beni culturali di appartenenza pubblica o di musei pubblici in quanto la relativa collezione sia in prevalenza di appartenenza pubblica. In questo caso, la valorizzazione pubblica è attività doverosa¹⁰⁴ ed è integrativa delle competenze di conservazione dei beni e di offerta di servizi per la fruizione. La gestione indiretta di beni culturali e servizi, che presuppone una gara pubblica per l'affidamento della concessione, dev'essere intesa come attività che sostituisce o integra il servizio pubblico di fruizione per specifiche prestazioni; l'amministrazione conserva comunque la titolarità della competenza e i poteri di vigilanza. Peraltro, l'esternalizzazione della gestione al concessionario privato non modifica la natura del servizio pubblico e neppure la funzionalizzazione ad interessi pubblici, così la gestione di un istituto della cultura non incide sulla natura pubblica del museo, soprattutto perché è demaniale la parte prevalente dei beni delle collezioni, aspetto oggettivo che giustifica la qualificazione pubblica¹⁰⁵.

La valorizzazione ad iniziativa privata può consistere in una sostituzione all'amministrazione nell'attività di gestione di beni pubblici o di servizi, in cambio di un corrispettivo economico a fronte di un investimento sulla base di atti giuridici (ad es., il caso tipico della concessione di servizi e del contratto accessivo) oppure in un'azione spontanea e diretta su beni privati anche di altri soggetti privati come attività socialmente utile *ex art. 111, comma 4*, direttamente collegata all'interesse pubblico alla fruizione collettiva dei beni culturali¹⁰⁶, in

¹⁰⁴ Circa la doverosità v. C. BARBATI, *Commento all'art. 111*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, Commento al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche*, il Mulino, Bologna, 2007, 436; A. L. TARASCO, *Attività di valorizzazione. Commento all'art. 111*, in G. LEONE, A. L. TARASCO (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, 691.

¹⁰⁵ G. SEVERINI, *Musei pubblici e musei privati: un genere, due specie*, cit., 7.

¹⁰⁶ La dimensione pubblica del bene culturale dipende dalla sua natura di "bene di fruizione" e non dall'appartenenza ad un soggetto pubblico v. M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, cit., 1033.

quanto offerta al pubblico godimento con migliori possibilità di accesso e di conoscenza.

In sintesi, il quadro della valorizzazione di iniziativa pubblica, da ricondurre ad un servizio pubblico, ha due manifestazioni di cui la prima ovvia e relativa ai beni culturali pubblici¹⁰⁷ e la seconda di carattere eventuale come “sostegno” per i beni culturali di proprietà privata¹⁰⁸, se i costi non siano sostenibili dal privato e vi sia un valore culturale particolarmente meritevole, che supera quello definito dall’art. 10 del Codice, come presupposto idoneo per la concessione di contributi e benefici. Le misure di sostegno pubblico alla valorizzazione ad iniziativa privata per beni privati possono essere ricondotte al servizio pubblico, anche se l’intervento non è doveroso, soprattutto se prevalgono sul contributo del privato. Peraltro, la prestazione ha natura diversa ed accessoria trattandosi di intervento finanziario definito in un accordo, mentre l’attività è privata. La valorizzazione è, comunque, un concetto ampio e può consistere nella stesura e nella realizzazione di un progetto con il sostegno pubblico; il riconoscimento del servizio pubblico dipende proprio dall’azione dell’amministrazione nel caso concreto, a seconda delle diverse modalità e dell’intensità della partecipazione¹⁰⁹.

La titolarità del bene culturale come criterio di riparto delle competenze tra Stato ed enti territoriali è questione approfondita della Corte Costituzionale¹¹⁰, che nel tempo ha di certo contribuito all’individuazione di distinzioni essenziali nell’ambito della disciplina dei beni culturali, soprattutto riguardo all’interpretazione dei compiti di tutela e di valorizzazione nella prospettiva della fruibilità pubblica, servizio principale degli istituti museali. Lo Stato, le Regioni e gli enti territoriali sono competenti “ad espletare quelle funzioni e quei compiti riguardo ai beni culturali, di cui rispettivamente abbia[no] la titolarità”; questo criterio era inserito nel d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, an-

¹⁰⁷ Art. 112, commi 1-6. È implicita la necessità del consenso del proprietario privato.

¹⁰⁸ Art. 112, comma 4.

¹⁰⁹ V. A. L. TARASCO, *Attività di valorizzazione. Commento all’art. 111*, cit., 692 ss.

¹¹⁰ Sentenza 20 gennaio 2004, n. 26, di poco antecedente all’entrata in vigore del Codice dei beni culturali. La sentenza si riferisce all’art. 152 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112; la norma, per la definizione dei compiti di valorizzazione dei beni culturali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali, stabilisce che tali enti esercitano le relative attività “ciascuno nel proprio ambito” inteso come ambito di titolarità dei beni.

teriore alla modifica del titolo V della Costituzione, ma ha conservato, secondo la Corte, “la sua efficacia interpretativa non solo perché è individuabile una linea di continuità tra la legislazione degli anni 1997-98, sul conferimento di funzioni alle autonomie locali, e la legge costituzionale n. 3 del 2001, ma “soprattutto perché è riferibile a materie-attività, come, nel caso di specie, la tutela, la gestione o anche la valorizzazione dei beni culturali, il cui attuale significato è sostanzialmente corrispondente con quello assunto al momento della loro originaria definizione legislativa¹¹¹”.

Come è noto, nella disciplina più risalente¹¹², considerata la specialità dei musei e dei beni culturali, non era necessario intervenire sulla “funzionalizzazione” della proprietà dato che prevaleva l’integrale affidamento del museo al regime pubblicistico, unico modo per valorizzare la natura dei beni culturali e il loro significato. La situazione attuale è del tutto diversa, poiché il settore privato può affiancare il pubblico per varie attività nel governo del patrimonio culturale e anzi il settore pubblico necessita del contributo dei privati, principali soggetti di riferimento che, peraltro, “rivendicano” da tempo il pieno riconoscimento giuridico del ruolo determinante nel governo dei beni culturali; l’art. 113 del Codice sembra aver recepito questa richiesta, pur con alcuni limiti.

Il contesto giuridico costituzionale e legislativo è, infatti, cambiato se consideriamo il principio di sussidiarietà orizzontale, e non solo verticale tra diversi livelli *ex art. 118 Cost.*, come possibile scelta alternativa tra pubblico e privato nell’esercizio di funzioni pubbliche. Ciò ha positivamente condizionato i principi relativi al patrimonio culturale e soprattutto rafforzato il pluralismo che emerge nel Codice del 2004, dato che in esso spiccano alcune novità significative: il riconoscimento della funzione di valorizzazione come servizio pubblico aperto alla partecipazione dei privati, dato che l’art. 6, comma 3, afferma chiaramente che “La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale”.

¹¹¹ V. punto 3 del “Considerato in diritto” della sentenza n. 26/2004.

¹¹² Per il contesto normativo precedente al Testo unico del 1999, v. T. ALIBRANDI, P. FERRI, *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 1985; v. anche Ediz. 1978.

L'art. 113 del Codice si riferisce congiuntamente all'iniziativa e alla proprietà privata in tema di valorizzazione dei beni culturali e i primi tre commi riguardano il sostegno finanziario pubblico delle attività e delle strutture ad iniziativa privata e si coordina con l'art. 111, comma 4, qualificando l'attività privata di utilità sociale, distinta dal concetto di servizio pubblico per la valorizzazione di iniziativa pubblica relativa a beni pubblici. Il comma 4 prospetta la possibile partecipazione regionale o locale nell'accordo volto alla valorizzazione di particolari beni culturali privati che si caratterizzano per un interesse "eccezionale" dichiarato con specifico atto del Ministero, sentito il proprietario, e che, quindi, devono essere oggetto di fruibilità pubblica¹¹³.

È evidente l'intento di coinvolgere i privati sia come proprietari di beni culturali e titolari di attività di utilità sociale, sia nella gestione dei servizi pubblici.

Infatti, al fine del sostegno pubblico, l'accordo tra privato (proprietario, possessore o detentore del bene) e amministrazione, definisce le modalità di valorizzazione e la legislazione di settore conferma ed estende l'applicabilità di alcuni istituti già noti quali il partenariato funzionale e la concessione a terzi privati per l'esternalizzazione di servizi pubblici, c.d. servizi aggiuntivi (legge Ronchey, d.l. n. 433/1992). Quindi, la disciplina vigente richiama figure sperimentate con alcuni miglioramenti introducendo nuovi istituti, così il Codice dei contratti pubblici del 2016 che prevede per questo settore forme speciali di partenariato¹¹⁴ e la sponsorizzazione.

Il Codice del Terzo settore valorizza nell'art. 17 le convenzioni e figure specifiche di concessioni di beni culturali con forme e procedure semplificate; si aggiungono successivi singoli interventi normativi di leggi statali e regionali che evidenziano un chiaro *favor* per la presenza del partner privato. Nel tempo il concetto stesso di patrimonio culturale si è evoluto, dapprima con riferimento al compito di individuazione dei beni da "tramandare" e di relativa conservazione. Ad oggi si assiste ad un'estensione del concetto che include non solo il valore storico-artistico e la funzione conservativa, ma anche le finalità di fruizione,

¹¹³ Art. 104, comma 1, che richiama l'art. 10, comma 3, lett. a) e b) per l'interesse eccezionale e le collezioni dichiarate di interesse culturale *ex art.* 13.

¹¹⁴ Art. 151.

di valorizzazione e di ampia conoscenza all'estero. In questa visione moderna il privato può essere un partner efficiente per l'amministrazione, promuovendo la collaborazione mediante diverse soluzioni.

Gli strumenti a disposizione dell'amministrazione sono stati arricchiti dalla l. 11 settembre 2020, n. 120, che ha modificato gli artt. 115 e 117 del Codice e introdotto nel comma 3 dell'art. 115 "l'affidamento di appalti pubblici di servizi", sostituendo il generico "delle attività di valorizzazione". Mentre nel comma 4, terzo periodo, è stata inserita "la possibilità per le amministrazioni di progettare i servizi e i relativi contenuti, anche di dettaglio, mantenendo comunque il rischio operativo a carico del concessionario e l'equilibrio economico e finanziario della gestione". Il legislatore ha aggiornato alle esigenze attuali anche l'art. 117, dato che al comma 3, sono aggiunti due importanti periodi "Qualora l'affidamento dei servizi integrati abbia ad oggetto una concessione di servizi ai sensi dell'articolo 3, comma 1, lettera vv), del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, l'integrazione può essere realizzata anche indipendentemente dal rispettivo valore economico dei servizi considerati. È ammessa la stipulazione di contratti di appalto pubblico aventi ad oggetto uno o più servizi tra quelli di cui al comma 1 e uno o più tra i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria".

La fruizione degli istituti della cultura di appartenenza pubblica è definita nell'art. 102 come fruizione dei beni in essi presenti da parte della collettività in senso generale, poiché coinvolti beni pubblici e finalità di diffusione della loro conoscenza. Questo "uso" particolare deriva dall'attività di valorizzazione che si prospetta in stretta relazione con la fruizione, tanto da poter essere ricondotti a due aspetti di una medesima attività di erogazione del servizio culturale nelle due prospettive del fruitore-utente e dell'istituto erogatore oppure il bene diventa fruibile dopo la valorizzazione o questa attività rende in concreto effettiva la fruibilità¹¹⁵.

La nozione giuridica è prevista dall'art. 6 ed include l'organizzazione e l'erogazione di servizi per garantire le migliori con-

¹¹⁵ Si rinvia a G. MORBIDELLI, *Introduzione*, cit., 10; v. anche G. SCIULLO, *I servizi culturali dello Stato*, commento a Corte Costituzionale 20 gennaio 2004, n. 26, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 402 ss.

dizioni di utilizzo e di promozione della conoscenza dei beni nella prospettiva dello sviluppo culturale, finalità già perseguita di fatto prima dell'introduzione della definizione normativa che prevede espressamente le modalità di manifestazione e di attuazione che integrano le funzioni tradizionali di conservazione e di fruizione pubblica.

L'art. 117 Cost. prevede una distinzione funzionale tra la tutela, che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, e la valorizzazione, tra le materie di competenza legislativa concorrente, e conferisce a queste attività un'importanza costituzionale, che però non può comportare l'attribuzione di compiti a soggetti diversi dato che sono competenze strettamente collegate, con il rischio di complicate sovrapposizioni e di conflitti, tanto più che sono coinvolti beni pubblici dello Stato, che in quanto proprietario non può che avere competenze anche per la valorizzazione.

L'art. 7 del Codice dei beni culturali richiama la potestà legislativa regionale in materia di valorizzazione dei beni culturali nel rispetto dei principi fondamentali previsti dal Codice; per le relative attività, il Ministero, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali attuano soluzioni di necessario coordinamento, armonizzazione e integrazione. Gli artt. 102, comma 2, e 112, comma 2, precisano che la legislazione regionale disciplina la fruizione e la valorizzazione dei beni presenti nei musei e negli altri istituti e luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità.

A parte gli artt. 101 ss. dedicati agli istituti e luoghi della cultura, il Codice si riferisce prevalentemente non ai musei, bensì ai beni conservati nei musei e, in particolare, alle raccolte dei musei pubblici, che in base all'art. 10, come 2, lett. a), sono considerati beni culturali. Quindi, il criterio dell'attribuzione della competenza legislativa in materia di valorizzazione allo Stato e alle Regioni dipende dalla titolarità o comunque dalla disponibilità degli istituti e luoghi della cultura. Tuttavia, la regola rigida della titolarità è "attenuata" dal principio del necessario coordinamento delle attività dei diversi soggetti pubblici mediante lo strumento di collaborazione flessibile e adattabile dell'accordo.

Per circoscrivere le attribuzioni legislative regionali, da tempo la Corte Costituzionale ha individuato i caratteri distintivi della gestione dei servizi finalizzati alla valorizzazione e al miglioramento della frui-

zione pubblica del patrimonio artistico e il relativo “settore materiale”; il riferimento normativo esaminato è l’art. 152, comma 3, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 che prevedeva la facoltà del Ministero di attribuire quei servizi in concessione “a soggetti diversi da quelli statali¹¹⁶” e, quindi, la c.d. esternalizzazione della gestione dei servizi culturali di competenza statale.

Le difficoltà interpretative riguardano soprattutto la distinzione tra l’attività di gestione rispetto a quelle di tutela e di valorizzazione dei beni culturali e, quindi, l’ambito di applicazione, poiché non risultavano chiari l’oggetto della concessione, i beni culturali coinvolti e neppure le modalità ed i criteri per l’affidamento in convenzione, dato che dovevano essere fissati da un successivo regolamento. La Corte ha precisato la distinzione rispetto all’art. 35 della l. 28 dicembre 2001, n. 448 che si limita a prevedere una facoltà per gli enti locali di scegliere l’affidamento diretto dei servizi culturali locali ad associazioni e a fondazioni costituite o partecipate oppure a soggetti terzi sulla base di contratti di servizio, mentre l’art. 152 precisato che ha carattere di principio e si riferisce a beni culturali statali, ferma restando la riserva statale sulla tutela¹¹⁷.

Più di recente, la Corte Costituzionale¹¹⁸ ha di nuovo affrontato il riparto *ex art.* 117, commi secondo lett. s) e terzo Cost. per la materia dei beni culturali secondo la distinzione tra le “due aree funzionali” della tutela e della valorizzazione a cui corrisponde rispettivamente la competenza legislativa esclusiva dello Stato e la competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni; gli artt. 3 e 6 del Codice dei beni culturali hanno ormai da tempo definitivamente identificato gli ambiti.

Secondo la Corte, nella tutela risultano ricompresi non solo la re-

¹¹⁶ Si rinvia alla sentenza della Corte costituzionale, 20 gennaio 2004, n. 26, cit. V. anche G. PASTORI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 2004, n. 3.

¹¹⁷ V. punto 3 della sentenza.

¹¹⁸ Sentenza 6 luglio 2020, n. 138, approfondisce la distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali in relazione alle l. r. 10 giugno 2019, n. 7 e l. r. 19 dicembre 2001, n. 71 della Regione Abruzzo; la questione di legittimità è stata dichiarata infondata. Per l’evoluzione del rapporto tra Stato e autonomie territoriali e gli orientamenti del giudice costituzionale v. G. SCIULLO, *Patrimonio culturale e sviluppo delle istituzioni*, in M. MALO, F. MORANDI (a cura di), *Declinazioni di patrimonio culturale*, cit., 77 ss., spec. 87-88.

golazione e l'amministrazione dei beni culturali, ma anche l'intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi; mentre nella valorizzazione rientrano le attività di intervento integrativo ulteriori e finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, alla fruizione e conservazione del patrimonio culturale nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione.

Il riparto di competenze delle potestà legislative e amministrativa per il profilo verticale dei rapporti tra enti territoriali, coinvolti nell'attuazione della norma programmatica di cui all'art. 9 Cost., è strettamente collegato alla disciplina del patrimonio culturale e alla relativa gestione economica; ciò è confermato dall'esistenza, affermata da studiosi costituzionalisti¹¹⁹, di una "matrice comune fra costituzione economica e costituzione culturale".

Inoltre, nell'ambito della valorizzazione, occorre considerare un aspetto di natura "orizzontale" che riguarda i rapporti tra l'amministrazione dei beni culturali, competente anche per la relativa gestione, e i soggetti privati; questo profilo è collegato al dibattuto riparto di competenze in seguito alla Riforma costituzionale del 2001 (ambito di studi di diritto costituzionale e amministrativo) e alle modalità di gestione del patrimonio culturale esaminate da studiosi di diritto amministrativo da cui un certo dibattito con diverse soluzioni nell'interpretazione, al fine di individuare un adeguato inquadramento dogmatico, anche in relazione alla sottesa politica economica, per la valorizzazione dei beni culturali¹²⁰.

Il contributo interpretativo della Corte costituzionale è stato assai rilevante per identificare il contenuto della valorizzazione come un'attività diretta soprattutto alla fruizione del bene culturale, in quanto la disciplina legislativa è volta a perseguire il miglioramento della conoscenza e della fruizione. Nel tempo sono emerse difficoltà per la possibile sovrapposizione e distinzione rispetto alla tutela, suscitando

¹¹⁹ V. M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di Costituzione economica, Costituzione culturale e cittadinanza*, 13 maggio 2018, in *rivistaaic*, 2018, n. 2.

¹²⁰ V. F. IMPERIALE, *Processi di valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo aziendale*, Cacucci, Bari, 2007; G. PIPERATA, *La valorizzazione economica dei beni culturali: il caso dei musei e delle collezioni*, in N. BETTIO, P.-A. COLLOT, N. PERLO, K.-H. VOIZARD (dir.), *La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie*, L'Harmattan, Paris, 2016, 173 ss.

posizioni contrastanti riguardo alla valorizzazione, se in concreto relativa solamente al miglioramento delle condizioni di fruizione e ad un più ampio godimento del bene culturale, prospettiva che potrebbe sconfinare nella conservazione e nella tutela, oppure se possa includere la prospettiva aziendalistica¹²¹, al fine di incrementare le entrate come diretta conseguenza di un'efficace ed efficiente gestione dei beni culturali da intendersi come risorse che possono produrre valore economico per l'ente proprietario, soprattutto in fasi di sempre difficile equilibrio finanziario dei bilanci degli enti pubblici e di frequenti interventi di *spending review*.

Questo contesto di posizioni conflittuali e di carenza di risorse pubbliche ha favorito un avvicinamento tra la nozione e la disciplina della valorizzazione, con una *ratio* di migliore fruizione possibile, e la gestione economica con finalità di incremento delle entrate per il sostegno finanziario del settore mediante attività di promozione di iniziative culturali che coinvolgono imprese e privati.

A ciò ha contribuito la riconosciuta qualifica di servizi essenziali per i servizi pubblici museali in base al d.l. 20 settembre 2015, n. 146, "Misure urgenti per la fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione"¹²², che possiamo ritenere una conseguenza dell'obiettivo di massima fruizione pubblica del patrimonio culturale, dato che questo decreto ha equiparato la disciplina dello sciopero dei musei e degli altri istituti e luoghi della cultura a quella prevista per i servizi pubblici essenziali *ex l.* 12 giugno 1990, n. 146 e incluso espressamente le attività di tutela, valorizzazione e fruizione dei beni culturali nei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117 Cost., comma 2, lett. m), contribuendo ad individuare effettivi "diritti culturali"¹²³. In particolare, l'apertura al pubblico dei musei e degli altri istituti è considerata un'attività di servizio pubblico essenziale.

L'art. 1 della l. n. 146/1990 definisce i servizi pubblici essenziali in quanto attività volte a garantire il godimento dei diritti costituzional-

¹²¹ Per questa impostazione v. W. SANTAGATA, *La fabbrica della cultura. Ritrovare la creatività per aiutare lo sviluppo del paese*, cit.; A. L. TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale: risorsa o pregiudizio?*, in *Riv. urb. app.*, 2008, 137 ss.

¹²² Convertito nella l. 12 novembre 2015, n. 182.

¹²³ In tema v. S. CAVALIERE, *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, 18 settembre 2017, in *rivistaaic*, 2017, n. 3.

mente tutelati e l'apertura del museo e le attività museali sono tali in quanto assicurano l'accesso al pubblico dei beni culturali, inteso come diritto individuale a fruire del patrimonio culturale. Questo diritto di accesso, che può ritenersi una posizione giuridica soggettiva differenziata, avrebbe un fondamento esteso in diverse disposizioni e non solo nell'art. 9 Cost., norma inserita nei principi fondamentali e di contenuto programmatico in quanto prevede tra i compiti della Repubblica la promozione e lo sviluppo culturale della collettività, ma anche negli artt. 2, 3, comma 2, 33 e 34 Cost. in quanto è strumento di conoscenza e di studio dell'arte e di scienze ad essa collegate.

In linea con questo indirizzo, il Ministero dei beni culturali ha adottato il d.m. 23 febbraio 2018, n. 113 sui livelli minimi uniformi di qualità per i musei e luoghi della cultura di appartenenza pubblica e sulle modalità di accreditamento, in seguito espressamente "recepiti" da diverse Regioni mediante specifiche leggi regionali, espressione dell'esercizio di competenze trasversali per la valorizzazione.

Questa evoluzione può aver contribuito a "conciliare" la visione più tradizionale della valorizzazione come miglioramento della fruizione pubblica dei beni culturali che hanno una funzione sociale e la valorizzazione in senso economico come incentivo alla redditività delle risorse culturali che comportano ricavi per una maggiore accessibilità al patrimonio culturale, prospettiva che ha in effetti attratto l'amministrazione della cultura per far fronte alle esigenze di innovazione della gestione e alle necessità di rilevanti investimenti.

Per i diversi profili illustrati e per future e auspicabili riforme, la valorizzazione richiede un necessario approccio interdisciplinare che deve ovviamente considerare il contenuto programmatico dell'art. 9 Cost., la peculiarità del patrimonio storico-artistico italiano¹²⁴, il pluralismo istituzionale che caratterizza le competenze, i rapporti in senso verticale tra Stato ed enti territoriali e di quelli in senso orizzontale tra amministrazione e privati (operatori del settore, associazioni e cittadini).

Con specifico riferimento ai musei, la valorizzazione è al centro dell'attenzione proprio per quella stretta relazione tra conservazione e fruizione dei beni che caratterizza l'istituto museale come emerge dal Codice: in base all'art. 6, comma 2, le relative attività sono soggette al

¹²⁴ V. Corte Costituzionale 13 gennaio 2004, n. 9.

limite implicito del rispetto delle esigenze di conservazione in quanto interesse pubblico “gerarchicamente” sovraordinato, come emerge dall’art. 9 Cost. circa la tutela del patrimonio storico-artistico. È, inoltre, evidente il carattere trasversale che coinvolge le competenze di più amministrazioni con il rischio costante di sovrapposizioni ed eventuali conflitti.

L’altro principio di riferimento è contenuto nell’art. 111, comma 3: la valorizzazione ad iniziativa pubblica deve conformarsi ai principi generali tipici del settore dei servizi pubblici, quali “libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione”, sul presupposto dell’art. 101, comma 3, che qualifica come servizio pubblico l’attività esercitata dai luoghi e dagli istituti della cultura di proprietà pubblica e in quanto tali destinati alla pubblica fruizione. Mentre le strutture espositive e di consultazione, i musei e altri luoghi culturali che appartengono a soggetti privati e sono aperti al pubblico espletano un “servizio privato di utilità sociale”.

L’inquadramento nel servizio pubblico culturale¹²⁵ è determinante per definire la valorizzazione nella prospettiva di una gestione efficiente ed è, quindi, coerente il richiamo alla soluzione imprenditoriale e all’organizzazione di un’azienda mediante le forme previste dall’ordinamento e adeguate al settore.

In sostanza, il servizio pubblico culturale può essere riferito alla complessiva attività di gestione del patrimonio che consiste nella valorizzazione, ma che non può escludere profili di tutela¹²⁶ soprattutto se consideriamo i musei che, in base all’art. 5 del d.m. 23 dicembre 2014, possono essere gestiti in via diretta mediante la tradizionale soluzione pubblicistica oppure possono essere affidati in gestione indiretta a soggetti privati ai sensi dell’art. 115 del Codice che riguarda le forme di gestione delle attività di valorizzazione dei beni culturali.

Se la valorizzazione dei beni pubblici è un servizio pubblico, ciò vale anche per valorizzazione dei musei e dei relativi beni delle colle-

¹²⁵ Si rinvia a F. LIGUORI, *I servizi culturali come servizi pubblici*, in *Federalismi*, 3 gennaio 2018, n. 1.

¹²⁶ Anche la funzione di tutela dei beni culturali potrebbe essere affidata, a certe condizioni, al privato v. A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017.

zioni; la stessa gestione dei servizi può consistere nella forma diretta oppure indiretta secondo una scelta che si caratterizza per valutazioni amministrative di elevata discrezionalità tecnica che dovranno considerare non solo l'interesse culturale principale del bene e la sua attrattività, ma anche un'analisi economica circa l'efficienza e l'economicità della scelta organizzativa nonché le risorse necessarie anche coinvolgendo le imprese del territorio, i tempi di realizzazione e l'ambito di intervento dell'amministrazione.

Gli strumenti del diritto amministrativo di natura consensuale si basano sui principi generali di leale collaborazione tra gli enti pubblici e di sussidiarietà orizzontale; occorre richiamare le diverse soluzioni di accordo tra soggetti pubblici e tra questi e i privati (artt. 102, 118, 121), che coinvolgono il Ministero, le università e le fondazioni di origine bancaria, i programmi e i piani strategici di sviluppo culturale (art. 112) che consentono il collegamento in rete dei musei ed incidono sulla programmazione del territorio e sullo sviluppo economico¹²⁷.

Quindi, il Codice dei beni culturali attribuisce un ruolo assai rilevante alla negoziazione come metodo e confronto secondo uno schema combinato di sussidiarietà e di partenariato pubblico-privato, come emerge dall'art. 112 che promuove percorsi di valorizzazione tramite una rete di accordi tra Regioni ed enti territoriali e dagli artt. 5-9, 113 e art. 111 che richiama comunque la cooperazione. Tuttavia, non emergono regole specifiche sul procedimento né sul regime degli accordi e, quindi, occorre riferirsi alla l. n. 241 del 1990 e agli accordi programma previsti dal T. U. enti locali. Più in generale, le forme di collaborazione sono riconducibili al partenariato (contrattuale in senso ampio e istituzionalizzato), anche con forme speciali consentite dall'art. 151 del Codice dei contratti pubblici per beni culturali immobili, e ad accordi atipici in relazione alle esigenze del contesto concreto.

Per la predisposizione degli atti di programma, lo Stato e gli enti territoriali possono istituire specifici soggetti giuridici che esercitano compiti pubblici e a cui possono partecipare privati di diverse categorie in quanto proprietari di beni culturali oppure persone giuridiche

¹²⁷ V. S. CAVALIERE, *La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico: l'esperienza degli strumenti collaborativi*, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 3 febbraio 2020.

senza fini di lucro anche senza disponibilità di beni, purché il loro intervento in questo settore sia previsto dallo statuto oppure dalla legge. Tra l'altro, in base all'art. 112, comma 5, le modalità di costituzione di questi specifici soggetti con compiti di studio, stesura e di proposta di programmi ad esclusione dell'adozione di provvedimenti finali, devono essere definite da un regolamento ministeriale, soluzione non in contrasto con l'art. 97 Cost. per il principio di riserva di legge relativa¹²⁸.

6. *La gestione diretta e indiretta delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale, dei musei e dei servizi per il pubblico*

L'art. 115 stabilisce le condizioni della gestione indiretta delle attività di valorizzazione, nel rispetto dei parametri previsti dall'art. 114, che deve precisare i livelli di qualità, i servizi da erogare e quelli essenziali per la fruizione pubblica¹²⁹, le competenze e le professionalità necessarie. La disposizione, prevedendo la facoltà di una gestione alternativa a quella diretta, indica i criteri che possono risolvere il conflitto tra gli interessi pubblici e tra le due soluzioni per le quali l'amministrazione deve adottare una valutazione comparativa secondo l'esercizio tipico di discrezionalità.

La gestione indiretta dei musei affidata a privati *ex art. 5*, comma 1, lett. b) del d.m. 23 dicembre 2014, che richiama l'art. 115 del Codice, dipende da una scelta discrezionale della Direzione generale Musei in relazione ad interessi pubblici primari indicati dalla Costituzione e dal Codice e interessi specifici dell'istituto che giustificano questa soluzione per garantire servizi di qualità rispetto alla gestione diretta meno efficiente, secondo indirizzi e i criteri indicati dal Ministero e sentito il direttore della Direzione regionale.

La concessione a terzi, tipica forma indiretta, comporta questioni di attento bilanciamento tra compiti di tutela riservati all'amministrazione e quelli di valorizzazione attribuiti al soggetto privato esterno. Questa soluzione può riguardare certamente i servizi mu-

¹²⁸ Così G. MORBIDELLI, *Introduzione*, cit., 11-10.

¹²⁹ Art. 115, comma 5.

seali¹³⁰ erogabili mediante modalità simili a quelle adottate per gli altri servizi pubblici e, quindi, mediante strumenti di diritto amministrativo oppure adottando gli schemi dell'impresa sulla base di criteri di efficienza e strategie economiche nonché mediante collaborazione pubblico-privato in forma istituzionale che può contribuire ad inserire l'attività imprenditoriale nel settore dei beni culturali; il soggetto pubblico conserva comunque un diretto controllo sull'attività secondo una chiara definizione dei reciproci obblighi e diritti, definiti nel contratto di servizio oppure in una convenzione.

Tra l'altro, nel contesto della gestione indiretta, le attività di valorizzazione sono chiaramente aperte alla concorrenza, dato che il principio della gara pubblica è costantemente richiamato¹³¹, mentre la gestione diretta o l'affidamento senza gara è ammesso esclusivamente quando l'ente pubblico eserciti l'attività con la propria organizzazione oppure con altri soggetti pubblici in forma consortile.

Come è noto, lo Stato e gli altri enti territoriali hanno facoltà di concludere accordi, su base regionale o sub-regionale, per definire obiettivi e strategie comuni di valorizzazione dei beni pubblici¹³² e la stesura di piani strategici di sviluppo culturale, promuovendo l'integrazione delle infrastrutture, dei musei e dei settori produttivi coinvolti. Si aggiungono forme di accordo di rilievo minore quali le "carte dei musei" al fine della regolazione di servizi strumentali comuni oppure i consorzi non imprenditoriali per la gestione di servizi comuni (tipico quello di biglietteria), sul presupposto dell'art. 112, comma 9.

La gestione, che è attività e concetto introdotto dal d.lgs. n. 42/2004, suscita alcuni profili critici¹³³ in relazione al rapporto tra la tutela, che non può essere trasferita a soggetti privati in quanto è tipico

¹³⁰ V. G. SCIULLO, *Attività museali*, in *Aedon*, 2008, n. 2.

¹³¹ V. artt. 115 e 117 del Codice dei beni culturali.

¹³² Gli accordi possono riguardare anche beni di proprietà privata con il consenso dei loro titolari, in base all'art. 112, comma 4, primo e secondo periodo.

¹³³ I profili di difficoltà sono emersi anche nel d.p.r. 2 luglio 2009, n. 91, sulla riforma organizzativa del Ministero, che ha istituito la Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale con compiti di promozione della conoscenza, della fruizione pubblica e della valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura statali, al fine di un'efficiente gestione del sistema museale statale.

compito pubblico, e la valorizzazione che può essere esternalizzata a certe condizioni.

La gestione si ricollega, inoltre, alla possibile produzione di ricavi, questione dibattuta già con il d.m. 10 maggio 2001, anche se l'atto di indirizzo non forniva indicazioni specifiche, in quanto conteneva regole per musei diversi e caratterizzati da differenti forme di finanziamento, pur essendo rilevante per questo settore il principio di economicità *ex art.* 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241, espressione del principio di cui all'art. 97 Cost. di buona amministrazione.

La redditività può, come è noto, derivare da iniziative di commercializzazione in varie forme di riproduzione delle collezioni oppure dalla concessione in uso di beni culturali, anche se in genere non comporta ricavi ingenti, a meno che si tratti di musei (c.d. star) noti a livello internazionale che possono effettivamente coprire una parte delle spese mediante attività di vendita di beni di riproduzione o di ulteriori servizi, a cui si aggiungono attività di *fundraising*, le sponsorizzazioni e varie forme di promozione e patrocinii. Questi incentivi sono più difficilmente conseguibili dai musei di media e piccola dimensione per la difficoltà di individuare soluzioni di efficace attrazione del pubblico.

Il nostro ordinamento prevede soluzioni di incremento delle risorse e ad es. le sponsorizzazioni *ex art.* 120 Codice dei beni culturali e artt. 19 e 151 Codice contratti pubblici ("Sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato") e il mecenatismo *Artbonus* di cui alla l. 29 luglio 2014, n. 106, meccanismo che incentiva i contributi di privati mediante sgravi fiscali¹³⁴.

Inoltre, i servizi museali per il pubblico sono fonte di possibili ricavi in quanto prestazioni erogabili, che però devono caratterizzarsi per determinati standard qualità in relazione a livelli minimi uniformi e per questi aspetti si rinvia al d.m. 21 febbraio 2018, n. 113, che sarà in seguito esaminato. I livelli di qualità devono essere garantiti dai soggetti che esercitano attività di valorizzazione, in quanto strettamente collegati al diritto di fruizione della collettività riconosciuto costituzionalmente nonché a posizioni soggettive individuali di diritto¹³⁵ degli utenti-fruitori e tutelabili in caso di inefficienze.

¹³⁴ Si rinvia a S. ANTONIAZZI, *Contratti pubblici e beni culturali: specialità della disciplina e obiettivi di tutela, di conservazione e valorizzazione*, in AA. VV., *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 35 ss.

¹³⁵ Ad es., il diritto all'accesso inteso come visita dei locali e visione delle opere

Alcuni studi sulla gestione imprenditoriale dei musei hanno individuato i fattori vincolanti per le scelte strategiche più adeguate, incentrate sulla qualità dei servizi offerti secondo una logica di differenziazione, in relazione alla dimensione dei musei, ai temi e alle diverse caratteristiche dell'offerta. Ciò consente di comunicare agli eventuali interessati le caratteristiche specialistiche dell'istituto¹³⁶.

Dalla qualità delle prestazioni dipende la "produttività" del museo; si prospetta anche il quesito se l'impresa museale, che produce servizi in relazione alla gestione del patrimonio culturale pubblico, possa produrre utili oppure se vi sia una contraddizione. Occorre, inoltre, tener conto di vari aspetti complementari, e ad es. la diffusione della conoscenza del bene culturale a cui contribuisce un'attenta attività di *marketing*¹³⁷, la distinzione tra prodotti artistici e beni culturali,

del museo, il diritto all'informazione circa le attività culturali, il diritto di utilizzo di beni culturali per finalità di ricerca, il diritto di riproduzione delle opere secondo modalità compatibili. V. altresì la Raccomandazione della Conferenza generale dell'Unesco del 15 dicembre 1960, "Le modalità più efficaci per rendere i musei accessibili a tutti", che ha previsto l'accesso ai musei come diritto culturale e sociale, e la Raccomandazione riguardante "la protezione e la promozione dei musei e delle collezioni, la loro diversità e il loro ruolo nella società", 17 novembre 2015.

¹³⁶ V. L. SOLIMA, *La gestione imprenditoriale dei musei*, cit., 184-185.

¹³⁷ Per alcuni approfondimenti v. S. CHERUBINI, *Marketing della cultura*, F. Angeli, Milano, 2013, II Ediz. 2020, 72 ss. In genere questa attività coinvolge prodotti di consumo diffusi e prodotti industriali, visibili ed esistenti già prima dell'acquisto e, quindi, facilmente comprensibili per il consumatore e "comunicabili" dal venditore. A parte i libri "prodotti" in senso classico, sono più rilevanti per il valore economico tutti i prodotti artistici tipici del patrimonio culturale passato e presente, che oltre ad essere conservati in musei, possono essere oggetto del mercato dell'arte. La strategia del museo (ad es., *Guggenheim Museum* di Bilbao; in Italia l'*Ara Pacis* a Roma) come contenitore che attrae già per la moderna struttura architettonica è sicuramente un'attività di *marketing* che consente un'immediata identificazione della sede e delle opere in esso conservate. V. anche L. SOLIMA, *La gestione imprenditoriale dei musei*, cit., 251 ss. e 325 ss., circa l'orientamento delle scelte di *marketing* sulla base di criteri per il sistema informativo, le rilevazioni e le decisioni strategiche con riferimento alle esposizioni permanenti e alle mostre temporanee. L'Autore ha delineato in modo sistematico le politiche di prezzo, di promozione e di distribuzione nonché i rischi delle politiche promozionali, dato che possono suscitare comportamenti consumistici nella fruizione dei beni culturali; è, invece, necessario un bilanciamento attento degli interessi in relazione alla dimensione dei musei. Occorre, infatti, distinguere tra i grandi complessi museali di attrattività internazionale, con problemi di gestione del flusso dei visitatori

tra creatività e vocazione economica e culturale, l'applicazione di criteri variabili (prezzo del biglietto, la comunicazione ai consumatori per sollecitare la domanda) e la sussidiarietà nei rapporti tra soggetti pubblici e privati, sono promosse e frequenti le forme di collaborazione che possono contribuire alla produttività del museo.

Il concetto di bene culturale come “risorsa” può, quindi, essere applicato al caso del museo-impresa¹³⁸ che può effettivamente ottenere profitti e vantaggi in senso economico e sociale mediante attività di conservazione e di valorizzazione secondo uno schema imprenditoriale che si avvale operativamente di accordi tra soggetti pubblici e della collaborazione con il settore privato.

I musei comportano notevoli difficoltà gestionali per la contestualità di elementi di carattere strategico, di sostenibilità economico-finanziaria, organizzativo e di *marketing*, di disciplina pubblicistica delle competenze amministrative e di conoscenze specialistiche che consentono adeguate *performance*, di tecnologie e infrastrutture adeguate. Nella visione moderna il museo è studiato in una “prospettiva sistemica” come insieme di elementi e di relazioni interdisciplinari, risorse, competenze di base, procedimenti di governo delle funzioni ed operatività¹³⁹.

e di adeguata comunicazione (modalità di accesso, iniziative illustrate in siti istituzionali), e i piccoli musei di rilevanza locale, che hanno risorse limitate e di fatto destinati ad un pubblico locale con strategie di costi contenuti e di utilizzo dei mezzi di informazione collegati agli enti territoriali.

¹³⁸ In tema di peculiarità della risorsa-museo v. C. M. GOLINELLI, *Cultura, impresa e territorio, La valorizzazione del patrimonio culturale: verso la definizione di un modello di governance*, Giuffrè, Milano, 2008, 103 ss.

¹³⁹ Si consideri ad es. l'accoglienza dei visitatori, le capacità relazionali, la divulgazione delle informazioni generali e logistiche, il *fundraising* (ricerca e accesso ai finanziamenti, sponsorizzazioni), la gestione dei servizi museali e di carattere educativo (percorsi tematici); si rinvia a C. M. GOLINELLI, *op. ult. cit.*, 105-115, spec. 116. Nell'ambito del “macroprocesso” di progettazione e gestione dei servizi museali tipici, il processo di allestimento di un'esposizione museale è centrale e consiste in varie azioni da coordinare: la selezione delle opere, la scelta dei criteri di esposizione, le condizioni di sicurezza, la “segmentazione virtuale” del pubblico (creazione di percorsi di visita alternativi sulla base di temi trasversali, correnti artistiche, tempi, ecc.), predisposizione di didascalie, pannelli, supporti multimediali, illuminazione, acustica, ecc. e quantificazione di un *budget* adeguato. Questo processo si ricollega all'accoglienza e ai servizi educativi, all'edizione del catalogo, di guide e libri nonché

Esiste, inoltre, una prospettiva di *Economics of Museums* che può avere una duplice interpretazione come unità economica oppure come azienda che fornisce servizi; l'analisi, che si concentra sulla relazione tra *input* (mostre, personale, ecc.) e *output* (ricavi), può includere l'effetto dei musei sull'economia del territorio per l'occupazione e con un valore aggiunto per altri settori. L'applicazione della visione economica rivela i diversi condizionamenti delle attività, esercitate entro i vincoli imposti dall'ordinamento, dalle istituzioni, dalle risorse disponibili e da esigenze di tutela dall'ambiente e, quindi, occorre considerare anche gli obiettivi della *Green e Circular Economy*¹⁴⁰.

L'applicazione dello schema dell'impresa ai musei comporta un'attenta valutazione della soluzione più adeguata con meccanismi elastici e adattabili a veloci innovazioni e correzioni delle strategie che, come è noto, sono notevolmente condizionate dalle preferenze degli utenti e del contesto economico esterno nonché dai vincoli giuridici espressi nel Codice dei beni culturali per la tutela di interessi pubblici costituzionalmente protetti.

7. *Il contributo determinante della legge “Ronchey” per la vigente disciplina dei servizi museali “aggiuntivi” e questioni irrisolte*

Dal Codice dei beni culturali vigente emerge un indirizzo di gestione delle attività museali con soluzioni giuridiche di collaborazione per l'apporto tecnico ed economico, pur con una specifica riserva di competenza nell'individuazione degli interessi pubblici e dei livelli minimi di qualità¹⁴¹, secondo criteri che sono stati accolti dopo un lungo percorso il cui inizio risale alla c.d. legge “Ronchey”¹⁴². Questa disci-

alla divulgazione di informazioni, *sponsorship*, sul presupposto di competenze specializzate per categorie di beni, di periodo storico e area geografica e relazionali per la promozione e sponsorizzazione di eventi culturali nelle sedi scolastiche o di altri istituti.

¹⁴⁰ Si rinvia ai documenti della Commissione europea in tema di *Green New Deal* europeo: *Green Deal and Just Transition Mechanism Investment Plan*, 14 January 2020; *A new action plan for the Circular Economy, For a cleaner and more competitive Europe*, 11 March 2020.

¹⁴¹ V. d.m. 21 febbraio 2018, n. 113.

¹⁴² Legge 14 gennaio 1993, n. 4, “Misure urgenti per il funzionamento dei musei sta-

plina aveva già delineato una nuova qualificazione del museo come istituto culturale che svolge sia la funzione tradizionale di esposizione di beni culturali, sia compiti di incentivazione della fruizione aggiungendo servizi attrattivi per l'accoglienza e la conoscenza del percorso del museo.

La legge "Ronchey" ha introdotto un particolare meccanismo per l'attribuzione di risorse che teneva conto, anche se solo parzialmente, dei risultati economici conseguiti dalla struttura, nel senso che la maggiore efficienza poteva essere premiata¹⁴³. Il successivo d.m. 8 aprile 1994 ha previsto le tariffe per le varie utilizzazioni dei *property rights* dei musei, secondo una *ratio* di valorizzazione efficiente e redditizia. Sono previsti compensi per la riproduzione o l'uso di beni culturali nonché modalità dettagliate circa l'utilizzazione economica dei beni culturali e dei relativi diritti, in base a un criterio di equilibrio nel rapporto tra l'apertura al mercato e le esigenze di conservazione del patrimonio culturale come protezione del valore culturale ed economico dei diritti di riproduzione e d'uso concessi, che sono diversi dai diritti d'autore, ad eccezione di quelli non ancora scaduti e relativi a opere moderne.

I soggetti pubblici e privati possono "garantirsi" un'utilizzazione esclusiva quando le attività di conservazione o di catalogazione si riferiscano anche ad opere "derivate" che sono tutelate in base alla disciplina del diritto di autore e che possono essere utilizzate versando un corrispettivo, ad es. per le esposizioni temporanee e permanenti, la riproduzione fotografica oppure la creazione di banche dati e di segni distintivi¹⁴⁴, l'inserimento in raccolte e cataloghi e altre ipotesi di *merchandising*

tali. Disposizioni in materia di biblioteche statali e di archivi di Stato". V. anche d.m. 8 aprile 1994, Tariffario per la determinazione di canoni, corrispettivi e modalità per le concessioni relative all'uso strumentale e precario dei beni in consegna al Ministero.

¹⁴³ Si rinvia a L. SOLIMA, *La gestione imprenditoriale dei musei*, cit., 183 ss. Infatti, in base alla legge, se l'ammontare complessivo di risorse destinate ad un museo, che aveva conseguito risultati significativi, non era penalizzato da una minore attribuzione come dotazione ordinaria tale da compensare i trasferimenti maggiori per le prestazioni erogate, questa struttura poteva ottenere risorse finanziarie proporzionalmente superiori ad es. per il miglioramento della qualità dei servizi offerti o per l'incremento della collezione. L'efficienza veniva premiata non mediante un intervento sui prezzi del servizio, ma sulla qualità dell'offerta museale a vantaggio dei visitatori.

¹⁴⁴ Per questo bene "derivato" v. L. MARCHEGIANI, *I segni distintivi dei musei*, in G. MEO, A. NUZZO (a cura di), *L'impresa culturale*, cit., 169 ss.

delle opere¹⁴⁵, varie attività che devono essere coerenti con le norme¹⁴⁶ del Codice. Infatti, per la tutela dei diritti di utilizzazione, sono necessarie regole circa l'accesso, la consultazione e l'uso da parte di enti pubblici e privati titolari per finalità di conservazione dei beni e di creazione di opere "secondarie" possibili oggetto di contratti di sfruttamento economico, come i marchi e loghi, per i quali sono necessarie licenze.

L'offerta culturale, che si compone dell'attività espositiva, dei servizi collaterali e di soluzioni di *merchandising*, può essere di certo migliorata dall'applicazione di criteri di economicità, favoriti dalla diretta partecipazione di imprese specializzate, in modo da consentire un incremento delle entrate, e da una rilevante autonomia dei musei nella gestione dei risultati economici.

La lenta evoluzione verso questa impostazione ha un primo riferimento normativo nel d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 di istituzione del Ministero per i beni e le attività culturali¹⁴⁷ e attualmente negli artt. 115 e 117 del Codice, formulati sulla base dell'esperienza della legge "Ronchey" e dell'intento di esternalizzare la gestione dei beni culturali¹⁴⁸. Nel Codice l'obiettivo è però meglio approfondito, dato che si riferisce alla prospettiva più ampia di un progetto di valorizzazione per migliorare la fruibilità dei beni in senso quantitativo e qualitativo, da cui possono conseguire per l'amministrazione economie positive di gestione e per i privati pubblicità di immagine ben più rilevanti della tradizionale sponsorizzazione.

Tuttavia, occorre anche ricordare che dopo la legge Ronchey, che aveva superato inaspettatamente la tradizionale inconciliabilità tra servizi economici per la fruizione e offerta culturale, gli interventi normativi¹⁴⁹ hanno perseguito obiettivi di economicità e di efficienza, ma con risultati non rilevanti e frequenti intricati aggiustamenti.

La complessità dipende dall'intreccio di molte norme: l'art. 117

¹⁴⁵ Ad es., oggetti di riproduzione o abbigliamento, ecc.

¹⁴⁶ V. art. 108 del Codice dei beni culturali.

¹⁴⁷ In attuazione dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59.

¹⁴⁸ Per alcune considerazioni sull'evoluzione legislativa v. G. IMPROTA, *Il sostegno pubblico all'impresa culturale*, in G. MEO, A. NUZZO (a cura di), *L'impresa culturale*, cit., 35-36.

¹⁴⁹ Art. 47 *quater* del d.l. 23 febbraio 1995, n. 41, conv. nella l. 22 marzo 1995, n. 41, regolamenti previsti da d.m. 24 marzo 1997, n. 139, e d.m. 11 dicembre 1997, n. 507. Il Testo Unico del 1999 si caratterizzava per la finalità di ricognizione della disciplina esistente senza particolari innovazioni, considerati i limiti previsti dalla delega.

del Codice e la circolare del 5 ottobre 2005, n. 131, sui bandi di gara per l'aggiudicazione integrata dei servizi aggiuntivi (definiti tali dalla legge Ronchey¹⁵⁰), l'art. 14 del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159 circa la razionalizzazione dei servizi aggiuntivi¹⁵¹, il d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156 (decreto correttivo, v. art. 2, comma 1, lett. ff.), che ha modificato e sostituito¹⁵² l'art. 115 del Codice richiamato dall'art. 117 per la parte relativa agli affidamenti diretti dei servizi di valorizzazione incidendo così indirettamente sui servizi aggiuntivi, e il d.m. 29 gennaio 2008, linee guida in attuazione del d.l. 1° ottobre 2007, n. 159, che ha previsto le modalità di affidamento a privati e di gestione integrata dei servizi aggiuntivi presso gli istituti e i luoghi della cultura¹⁵³.

Il d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62, conferma pienamente l'interpretazione del servizio pubblico dato che ha modificato la rubrica dell'art. 117 del Codice sostituendo l'espressione "servizi aggiuntivi" con "servizi per il pubblico", e sottolinea l'esigenza di approfondire la natura e il regime delle attività per un più chiaro inquadramento. Tra l'altro, già nel Testo unico del 1999 questi servizi erano definiti "di assistenza e ospitalità" e non più come aggiuntivi e così nell'originario art. 117 "servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico" e da ciò i profili di incerta qualificazione.

Peraltro, l'inclusione dell'organizzazione di mostre tra i servizi per il pubblico, affidabili in gestione indiretta ad imprese culturali secondo le regole di mercato, è ad oggi confermata dal Codice suscitando perplessità in quanto si tratta indiscutibilmente di un compito "primario", con profili di contraddizione in relazione al ruolo riconosciuto ai musei moderni che devono essere in linea con livelli di qualità e standard internazionali e adeguati alla crescente domanda di nuovi servizi che dipendono dall'innovazione tecnologica, al centro dell'attenzione anche per l'organizzazione di mostre e di percorsi museali.

Il significato di "servizi per il pubblico" è controverso per il riferimento ai servizi museali nel senso di collegamento rilevante tra la

¹⁵⁰ V. art. 4 del d.l. n. 433/1992, conv. in l. n. 4/1993, legge Ronchey.

¹⁵¹ Convertito con modificazioni nella l. 29 novembre 2007, n. 222, ed attuato dal d.m. 29 gennaio 2008.

¹⁵² Gli artt. 112, 115 e 116 del Codice dei beni culturali.

¹⁵³ Per gli aspetti più critici della circolare interpretativa e di definizione dei documenti di gara v. M. LIPARI, *I servizi per il pubblico negli istituti della cultura statali*, in G. MORBIDELLI, G. CERRINA FERONI (a cura di), *I musei*, cit., 64 ss.

fruizione dell'offerta museale e le attività di valorizzazione; questo concetto – inteso in sostanza come servizio accessorio o aggiuntivo – appare meritevole di aggiornamento dato che la disciplina include in concreto una parte rilevante delle attività ormai essenziali (ad es., proprio l'organizzazione di mostre, esposizioni, eventi di promozione, percorsi di didattica) la fruizione pubblica e l'identità del museo.

Il d.m. 29 gennaio 2008 ha chiarito che i servizi per il pubblico – assai eterogenei – sono quelli di “assistenza culturale, di accoglienza e di ospitalità per il pubblico, nonché ogni altro servizio strumentale alla migliore valorizzazione e fruizione degli istituti e dei luoghi della cultura¹⁵⁴”. Quindi, gli orientamenti spesso non lineari del legislatore hanno suscitato un dibattito significativo¹⁵⁵; infatti, si sono prospettate diverse questioni critiche circa le modalità ottimali di valorizzazione dei beni culturali – come offerta per la fruizione pubblica e di valorizzazione negli istituti della cultura - pur in coerenza con i compiti di tutela e di conservazione. Ovviamente in questo contesto, occorre considerare, oltre alla disciplina, i tempi dell'attività amministrativa, i rapporti con le imprese culturali e la gestione delle risorse nonché il riconoscimento del ruolo strategico dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità, ormai confermato dalle linee guida ministeriali.

In questa fase normativa è emersa la consapevolezza della necessità di migliorare diversi aspetti della gestione, ma il decreto del 2008 non si è rivelato un'adeguata soluzione, considerate diverse rilevanti questioni non risolte e, in particolare, la non chiara delimitazione dei compiti dei soggetti pubblici e privati, soprattutto per le attività che sconfinano nella valorizzazione e per scelte relative alla gestione e all'organizzazione dei servizi. Inoltre, il contesto di concorrenza era inadeguato per le procedure di gara in relazione alle poche imprese culturali presenti da cui non derivavano confronti positivi per nuove strategie.

A ciò si aggiungevano rilevanti problemi di controllo della qualità dei servizi, dato che i criteri di valutazione e le forme di controllo non erano di facile applicazione, anche per l'evidente diffidenza nei confronti del concessionario dei servizi per il pubblico; i parametri erano

¹⁵⁴ “Modalità di affidamento a privati e di gestione integrata dei servizi aggiuntivi presso istituti e luoghi della cultura”; v. art. 1, lett. d).

¹⁵⁵ V. approfondimenti in M. LIPARI, *I servizi per il pubblico negli istituti della cultura statali*, cit., 61-63.

prevalentemente incentrati sull'elenco di determinati obblighi del gestore con difficoltà interpretative ed applicative ed intenti di "aggiustamento" più che di effettiva innovazione. Le questioni più controverse riguardavano la scelta discrezionale circa le modalità di affidamento della gestione integrata a imprese culturali e l'elaborazione di piani strategici di valorizzazione comunque in stretto rapporto, al fine di attrarre il maggior numero possibile di visitatori. Quanto alla scelta amministrativa circa l'individuazione dei servizi di fruizione e delle attività di valorizzazione, di progettazione e di affidamento della concessione¹⁵⁶, il d.m. 29 gennaio 2008 richiama in più occasioni valutazioni economiche e scelte di discrezionalità tecnica, aspetti che dovevano emergere nella fase istruttoria e nella motivazione dei provvedimenti¹⁵⁷.

8. *La gestione indiretta dei servizi museali affidata a imprese culturali e attività economica*

Le imprese culturali sono, quindi, coinvolte da tempo nella gestione esternalizzata dei servizi museali, offrendo prestazioni di servizi oppure la produzione di beni inerenti alle opere di collezioni esposte.

Prevalentemente si tratta di beni e servizi non facilmente commerciabili nel mercato, in quanto il Codice prevede diverse restrizioni e vincoli e da ciò la difficoltà di individuare il prezzo da cui sia possibile desumere il valore. Tra le priorità dell'impresa, quella di giustificare le strategie e le risorse come investimenti per realizzare prestazioni appetibili e benefici per gli utenti e i consumatori¹⁵⁸, con esigenze di diffe-

¹⁵⁶ Il problema della durata della concessione è stato risolto dal d.m. 29 gennaio 2008 con un termine di quattro anni rinnovabile, probabilmente troppo breve per la remunerazione dell'investimento da parte delle imprese e, comunque, con problemi di compatibilità con la disciplina dell'UE e l'art. 57 del Codice dei contratti pubblici, v. M. LIPARI, *op. ult. cit.*, 77.

¹⁵⁷ Si rinvia a M. LIPARI, *op. ult. cit.*, 69-74, che sottolinea la necessità di approfondita motivazione della scelta discrezionale, obbligo non chiaramente previsto dall'art. 4 del d.m. 29 gennaio 2008 che evidenzia chiaramente il *favor* per l'affidamento integrato.

¹⁵⁸ V. per gli aspetti aziendalistici F. DI DONATO, *Problematiche valutative delle imprese culturali*, in G. MEO, A. NUZZO (a cura di), *L'impresa culturale*, cit., 120 ss.; v. anche M. MOZZANTI, *La valutazione economica dei benefici sociali del patrimonio culturale*, in *Economia della cultura*, 2004, n. 4.

renziamento dell'offerta dei servizi e di incremento delle entrate per consentire un margine di autonomia finanziaria.

Può essere utile verificare la compatibilità tra la nozione di impresa e l'esercizio di attività culturali in quanto inerenti a beni e servizi e gli eventuali collegamenti con la concorrenza; è possibile individuare alcuni spunti interessanti negli orientamenti interpretativi della Commissione europea¹⁵⁹ e dei giudici europei incentrati sul carattere funzionale. In particolare, la Corte di giustizia¹⁶⁰ ha in più occasioni affermato che la nozione di impresa include qualsiasi entità che esercita un'attività economica, a prescindere dalla disciplina giuridica e dalle sue modalità di finanziamento.

L'attività economica si identifica nell'offerta di beni e servizi in un certo mercato¹⁶¹ e questa impostazione è stata confermata dalla Commissione in materia di aiuti e finanziamenti per le attività culturali, nel senso che la natura culturale non comporta *ex se* che siano attività non economiche in modo da escludere sempre l'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato. In particolare, riguardo alla costruzione di un museo archeologico¹⁶², la Commissione ha qualificato come economica l'attività museale, riconoscendo l'esistenza di un mercato e la remunerazione dell'erogazione del servizio, anche in assenza di un profitto, adottando l'indirizzo del giudice europeo¹⁶³. Già anni prima,

¹⁵⁹ V. ad es., in materia di aiuti del Governo greco all'industria cinematografica per la produzione di film greci, la decisione della Commissione europea, 21 dicembre 1988, 89/441/CEE, in *www.eur-lex.europa.eu*.

¹⁶⁰ Corte di giust., 23 aprile 1991, causa C-41/90, punto 21; Corte di giust., 12 settembre 2000, cause riunite da C-180/98 a C-184/98, punto 74; Corte di giust., 10 gennaio 2006, C-222/04, punto 107.

¹⁶¹ Corte di giust., 18 giugno 1998, causa C-35/96, punto 36; Corte di giust., 12 settembre 2000, cit., punto 75.

¹⁶² V. decisione della Commissione europea SA.36581 (2013/NN), 6 novembre 2013, C (2013) 7038 final per la costruzione del museo archeologico di Messara, Creta, § 41-42. Per ulteriori riferimenti v. C. CIPOLLETTI, *La Commissione europea tra promozione del patrimonio culturale e tutela del mercato interno*, in R. CORDERO GUERRA, A. PACE, C. VERRIGNI, A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale, Prime riflessioni*, cit., 51 ss.

¹⁶³ L'assenza di un profitto, nonostante la remunerazione del servizio che è un elemento essenziale, non esclude l'esercizio di un'attività economica v. Corte di giust., 1° luglio 2008, Grande Sezione, causa C-49/07, § 27-28.

l'istituzione europea si era orientata nel ritenere applicabili le regole della concorrenza a qualsiasi attività remunerata di carattere economico, culturale o sociale o di altro tipo¹⁶⁴ e, quindi, le attività culturali sono attività economiche che possono offrire servizi nel mercato, purché in cambio di un corrispettivo.

Con specifico riferimento ai musei, la Commissione ha modificato nel tempo la sua posizione dall'iniziale esclusione all'affermazione che le attività culturali (conservazione, esposizione, attività scientifiche e didattiche) dei musei hanno carattere economico e sono qualificabili come imprese in quanto in concorrenza con gallerie private, soprattutto quando coesistenti con attività economiche di carattere commerciale in senso stretto (bookshop, bar, ristorante).

Occorre, inoltre, considerare la disciplina sugli aiuti di Stato nel settore culturale da cui è possibile acquisire ulteriori elementi significativi per inquadrare la natura delle attività culturali in relazione ai profili economici, anche se le norme coinvolgono specifici settori; l'art. 54, comma 2, del regolamento UE 17 giugno 2014, n. 651 riguarda gli aiuti alle opere audiovisive come prodotti culturali in senso stretto a cui si applica il regime degli aiuti di Stato¹⁶⁵.

Le imprese culturali sono riconosciute nell'UE in quanto esercitano attività – economiche e non economiche – riconducibili alla categoria della “cultura e conservazione del patrimonio” ex art. 53 del medesimo regolamento; solamente le attività economiche sono sottoposte al regime degli aiuti di Stato e sono relative agli “archivi, alle biblioteche e ai *musei* nonché al patrimonio culturale, in generale” oppure agli stessi beni oggetto della produzione di prodotti culturali dell'impresa culturale e creativa¹⁶⁶ di cui al comma 57.

¹⁶⁴ V. Commissione CEE, decisione 21 dicembre 1988, 89/441/CEE, cit., in materia di aiuti del Governo greco all'industria cinematografica.

¹⁶⁵ In tema di aiuti di Stato e di esenzioni a favore della cultura v. S. ANTONIAZZI, *Aiuti di Stato e giurisdizione esclusiva. Critiche e spunti per un'estensione*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 966 ss.

¹⁶⁶ Il comma 57 così descrive: “Sono imprese culturali e creative le imprese o i soggetti che svolgono attività stabile e continuativa, con sede in Italia o in uno degli Stati membri dell'Unione europea o in uno degli Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo, purché siano soggetti passivi di imposta in Italia, che hanno quale oggetto sociale, in via esclusiva o prevalente, l'ideazione, la creazione, la produzione, lo sviluppo, la diffusione, la conservazione, la ricerca e la valorizzazione o la ge-

Le altre classificazioni di cui all'art. 53, comma 2, punto a) “spazi culturali e artistici, teatri, teatri lirici, sale da concerto, spettacolo dal vivo, cineteche, organizzazioni e istituzioni culturali e artistiche” e d) “eventi artistici o culturali, spettacoli, festival, mostre e altre attività culturali analoghe” non sono certo prodotti, ma attività di carattere sociale di promozione della cultura.

La ricostruzione della nozione di impresa culturale e creativa deriva dalla sovrapposizione di classificazioni statistiche e di atti dell'UE con alcune difficoltà interpretative. Con riferimento alle categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli artt. 107-108 TFUE, il regolamento UE n. 651/2014 ha, quindi, coinvolto anche le attività culturali, consentito il finanziamento integrale di queste attività ed ha stabilito per la prima volta l'applicabilità delle regole degli aiuti di Stato e della concorrenza al settore culturale. Infatti, l'art. 53, sul regime di esenzione, ha escluso la necessità di notifica (entro una certa soglia) per le attività e i beni di specifici enti e tra questi, ad es., i musei, i siti archeologici, teatri, il patrimonio immateriale, educazione culturale e artistica, con riferimento agli aiuti e agli investimenti per la cultura e la conservazione del patrimonio e per la creazione o l'ammodernamento delle infrastrutture culturali ed il loro funzionamento.

Tra le premesse¹⁶⁷ del regolamento, è precisato che il finanziamento in campo culturale può “non comportare aiuti di Stato qualora non riguardi un'attività economica o quando non incida sugli scambi intracomunitari”. Se sono, invece, coinvolte attività economiche o scambi nel mercato europeo, è possibile invocare i servizi di interesse economico generale e i principi della relativa Comunicazione¹⁶⁸ e, in caso di

stione dei prodotti culturali, intesi quali beni, servizi e opere dell'ingegno inerenti alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, alle arti applicate, allo spettacolo dal vivo, alla cinematografia e all'audiovisivo, agli archivi, alle biblioteche e ai musei nonché al patrimonio culturale e ai processi ad esso collegati”.

¹⁶⁷ V. Considerando 72.

¹⁶⁸ Comunicazione CE 20 novembre 2007 sui servizi di interesse economico generale, ICOM (2007) 725; v. Corte di giust., 24 luglio 2003, causa C-280/00, *Altmark*; regolamento (UE), 18 dicembre 2013, n. 1407, sugli aiuti *de minimis*; Regolamento (UE), 25 aprile 2012, n. 360, circa gli aiuti di importanza minore concessi ad imprese che forniscono servizi di interesse economico generale (modificato per l'impatto della pandemia dal regolamento (UE) 13 ottobre 2020, n. 1474). V. decisione della Com-

necessaria notifica, la Commissione europea dovrà valutare la compatibilità con il mercato interno sulla base della Comunicazione e dell'art. 107.3 TFUE.

La Comunicazione n. 262/2016 ha illustrato le soluzioni interpretative del regolamento e, in particolare, al punto 197 § b, riguardo al Considerando 72 ha precisato che gli eventi “di grande portata e rinomati” che sono ampiamente promossi anche fuori dalla Regione di sede, possono incidere sugli scambi tra gli Stati membri. Inoltre, le attività che riguardano la cultura o la conservazione del patrimonio e della natura possono essere organizzate in modo non commerciale, ac-

missione europea, 2012/21/UE 20 dicembre 2011, C (2011) 93801, circa l'applicazione dell'art. 106.2 TFUE nella forma della compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale. V. anche Comunicazione sull'applicazione delle norme dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato alla compensazione concessa per la prestazione di servizi di interesse economico generale (2012/C 8/02) e Comunicazione circa la disciplina dell'UE relativa agli aiuti di Stato concessi sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico (2012/C 8/03). La categoria ampia in cui rientrano questi servizi è quella dei servizi di interesse generale (ad es., trasporti pubblici, servizi sanitari, servizi postali, ecc.) in cui sono inclusi i servizi d'interesse economico, non economici e sociali. I servizi di interesse economico generale sono forniti verso il pagamento di un corrispettivo, soggetti alle norme in materia di concorrenza e di mercato interno europeo; sono ammissibili deroghe al fine di garantire l'accesso dei cittadini ai servizi di base nell'interesse generale. Alcuni SIEG hanno una dimensione europea se consideriamo le grandi imprese di rete (ad es., telecomunicazioni, servizi di approvvigionamento di luce e gas, trasporti) e sono disciplinati da un quadro normativo europeo specifico, incluse le norme sugli appalti pubblici, la protezione dell'ambiente e dei consumatori. I servizi non economici (regimi previdenziali *ex lege*, la giustizia, ecc.) non sono soggetti ad una disciplina europea specifica e neppure alle norme sul mercato interno della concorrenza; mentre i servizi sociali di interesse generale sono destinati ai cittadini vulnerabili e si basano sui principi di solidarietà e di accesso paritario e possono carattere economico e non economico (ad es., servizi per l'occupazione, l'edilizia sociale). Per la disciplina vigente v. *EU Legislation on public services (services of general economic interest) – European Commission*, in *www.ec.europa.eu*. V. altresì il sito istituzionale del Ministero della Cultura per riferimenti aggiornati in tema di aiuti di Stato per il settore culturale; si rinvia a C. E. BALDI, *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato e politica culturale europea. Le incoerenze di un sistema fortemente burocratizzato*, in *Aedon*, 2014, n. 3; ID., *Finanziamento della cultura e regole della concorrenza, Nuove prospettive dal ripensamento della Commissione europea*, in *Aedon*, 2016, n. 3.

cessibili al pubblico gratuitamente secondo obiettivi sociali e culturali e, di conseguenza, senza natura economico e di aiuto di Stato. La medesima interpretazione vale nel caso in cui gli utenti versino un contributo che copre solo in parte il costo effettivo del servizio in quanto non rappresenta un'effettiva remunerazione; in assenza della natura economica, non è necessario valutare se l'eventuale finanziamento pubblico possa incidere sugli scambi¹⁶⁹.

Il carattere economico, che comporta l'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato, dipende da finanziamenti prevalentemente collegati ai contributi di visitatori o di utenti in senso commerciale (ad es., cinema, spettacoli musicali, teatro) di cui vi è un elenco esemplificativo¹⁷⁰ e di certo rientrano tra le attività culturali alcuni servizi pubblici indicati nell'art. 117, comma 2, punto g) del Codice dei beni culturali, gestiti mediante le soluzioni di valorizzazione *ex art.* 115. Anche in questo caso la Comunicazione¹⁷¹ delimita l'applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato, dato che un eventuale finanziamento destinato ai servizi aggiuntivi per il pubblico di cui all'art. 117 o alle infrastrutture¹⁷² e, quindi, accessori alla gestione di beni culturali restaurati, non incide sugli scambi economici tra Stati membri, anche se utilizzati quasi esclusivamente per attività economiche, in quanto è assai improbabile che possano attrarre significativamente visitatori-clienti da altri Stati membri e che vi sia un'incidenza marginale sugli investimenti.

In sostanza, non sarebbe inclusa nel regime di esenzione solamente una parte delle attività *ex art.* 117, comma 2, punto g) del Codice per l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, iniziative promozionali e quelle relative a cinema, spettacoli musicali e festival di carattere commerciale *ex art.* 153, comma 2, lett. d) del regolamento UE n. 651/2014. Mentre tutte le altre attività previste dall'art. 117, comma 2, lett. a), b), e) e f) del Codice, sono esenti dall'applicazione della normativa sugli aiuti di Stato.

Quindi, il quadro è più chiaro per la classificazione delle attività culturali coinvolte dall'art. 53 del medesimo regolamento; tuttavia è necessario tener conto del comma 57 dell'art. 1 della legge di Bilancio

¹⁶⁹ V. nota 286 della Comunicazione.

¹⁷⁰ V. punto 35 della Comunicazione

¹⁷¹ V. punto 207 della Comunicazione.

¹⁷² Negozi, ristoranti, parcheggi, ecc.

2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205) circa “prodotti culturali, intesi quali (...) beni, servizi ed opere dell’ingegno inerenti agli archivi, alle biblioteche e ai musei nonché al patrimonio culturale”, e l’art. 54 del regolamento “Gli aiuti sostengono un prodotto culturale” per i quali, salvi i casi elencati dal medesimo articolo, è pacifica l’applicazione della disciplina sugli aiuti di Stato¹⁷³.

La Comunicazione del 19 maggio 2016 sulla nozione di aiuto di Stato ha senza dubbio consentito di qualificare la tutela, la gestione e valorizzazione dei beni culturali pubblici come attività fuori dal mercato e, quindi, i relativi interventi finanziati per le infrastrutture non sono riconducibili al caso dell’aiuto di Stato quando rientrano nelle competenze pubbliche tipiche, non siano finanziati prevalentemente dai contributi dei visitatori o degli utilizzatori in senso commerciale, se siano coinvolti beni fungibili e se l’uso in senso economico sia del tutto marginale ed accessorio all’uso principale dell’infrastruttura e dei fattori produttivi.

9. *Il valore dei beni culturali e dei servizi offerti dal museo per il miglioramento della fruizione, in quanto servizio pubblico principale*

Una questione rilevante è incentrata sull’individuazione del valore dei beni e dei servizi museali nella particolare prospettiva dell’uso in quanto valore attribuito alla possibilità di fruire di essi, considerando il rapporto tra la somma di denaro che l’utente del museo è disposto a versare ed effettivo costo del bene o del servizio. Inoltre, vi è anche un valore di “non uso” dei beni da intendersi come beneficio della collettività in conseguenza della tutela e della conservazione del bene. Da questi profili deriva l’applicazione di tecniche di stima basate sulle preferenze dei consumatori oppure di stima per costi di eventuale ripristino dei beni come variazioni della quantità e della qualità; queste valutazioni sono notevolmente con-

¹⁷³ Per approfondimenti v. P. A. VALENTINO, *L’impresa Culturale e Creativa verso una definizione condivisa*, in *Economia della cultura*, 2013, n. 3, 273 ss.; P. FORTE, *Considerazioni sparse sull’impresa culturale*, in AA. VV., *Impresa Cultura, Gestione, Innovazione, Sostenibilità*, XIII Rapporto Annuale Federculture, Gangemi, Roma, 2017, 17 ss.; M. FIORILLO, *Fra Stato e mercato: spunti in tema di Costituzione economica, Costituzione culturale e cittadinanza*, 13 maggio 2018, in *rivistaaic.it*, 2018, n. 2.

dizionate dalla natura pubblica dei beni e dei servizi e dagli interessi pubblici espressi nel Codice dei beni culturali.

L'individuazione di un criterio certo e generale è una questione assai critica, dato che il valore dipende da valutazioni soggettive e non è semplice individuare un metodo di misurazione adeguato senza considerare le preferenze degli utenti in un certo periodo e per un certo settore di beni e di servizi. Influisce notevolmente il contributo sociale dell'attività svolta dalle imprese culturali e museali a favore della collettività e, quindi, rileva soprattutto la valutazione della domanda e dell'entità economica di essa, come accade in genere per i beni immessi nel mercato in modo che l'offerta dell'ente pubblico derivi da una valutazione economica, anche per esigenze di utilizzo efficiente delle risorse per garantire un equilibrio tra domanda e offerta e il massimo beneficio possibile per l'utente¹⁷⁴.

Nella sostanza, le diverse attività del museo, che consistono nelle diverse manifestazioni di conservazione e di valorizzazione dei beni culturali, hanno senza dubbio un carattere dinamico e certamente possono integrare un'attività di impresa¹⁷⁵, in questo caso museale, ma la questione complessa è l'inquadramento giuridico. La missione include l'erogazione di servizi nel rispetto del criterio dell'economicità, condizionato dai finanziamenti pubblici e dalle liberalità dei privati¹⁷⁶ e non può comportare lo scopo di lucro; tale fine non può, invece, essere escluso a priori, se la gestione di servizi museali e/o accessori sia stata affidata dal museo ad un'impresa culturale privata.

¹⁷⁴ Si rinvia a F. DI DONATO, *op. cit.*, 124.

¹⁷⁵ Art. 2082 c.c.

¹⁷⁶ Per uno studio sulle motivazioni e i comportanti che giustificano donazioni e fondi di privati a favore dell'arte e di altri beni culturali v. W. SANTAGATA, *Il governo della cultura, Promuovere sviluppo e qualità sociale*, il Mulino, Bologna, 2014, 107 ss. L'Autore, oltre a sottolineare la rilevanza di un sistema efficace di incentivi fiscali, incentra l'attenzione sul comportamento "prosociale" e sulla distinzione tra le motivazioni: occorre considerare quelle intrinseche, assai diffuse, in quanto individuali nell'interesse per l'arte, per l'altruismo, vincoli morali e principi di reciprocità, valore universale del patrimonio culturale. Le motivazioni estrinseche attengono, invece, ad incentivi economici e sgravi fiscali; mentre quelle inerenti alla reputazione riguardano la ricerca di riconoscimento sociale come premio di immagine o di segnalazione dello *status* sociale collegata a meccanismi di pubblicità e di visibilità. Per i risultati di un'indagine-sondaggio v. 114-118.

Per questi aspetti di produttività, è prospettabile la gestione aziendalistica del museo, che non pregiudica gli interessi pubblici di fruizione dei beni culturali; all'attività imprenditoriale di erogazione di servizi¹⁷⁷ potrebbe aggiungersi una componente commerciale. Lo schema è allora inseribile nel mercato della concorrenza per orientare ed attrarre più visitatori possibili in quanto consumatori di beni culturali ed utenti dei servizi erogati.

In questo possibile contesto concorrenziale, rileva l'attrattiva dei servizi tipici del museo e delle attività economiche; alcune iniziative sono collegate ai segni distintivi¹⁷⁸ di utilizzazione esclusiva per finalità di comunicazione pubblicitaria e "commerciale" per rendere il museo noto al pubblico, sul presupposto della qualità delle prestazioni che sono oggetto di confronto per i contenuti culturali; mentre il patrimonio delle opere e delle collezioni si caratterizza implicitamente per l'unicità.

10. *I ricavi per i diritti di uso delle immagini e la riproduzione di opere. La digitalizzazione del patrimonio culturale e recenti innovazioni*

Il valore delle attività museali si ricollega agli eventuali ricavi per i diritti sull'utilizzo da parte di terzi di immagini che riproducono beni culturali ad es. delle opere di una collezione di museo oppure in forma di oggetti come riproduzioni in miniatura.

L'immagine di un'opera d'arte consente di certo la diffusione della sua conoscenza e anche vantaggi economici per l'ente proprietario o al quale il bene è affidato; l'art. 107 del Codice regola l'uso strumentale e precario e la riproduzione dei beni culturali previa autorizzazione¹⁷⁹ e

¹⁷⁷ V. L. MARCHEGANI, *op. cit.*, 172 ss.; G. NICCOLINI, *Il museo come impresa*, in *AIDA*, 1999, 22 ss., in *www.aida-ip.it*.

¹⁷⁸ Per il marchio v. artt. 8 e 19 del d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30. La registrazione da parte di terzi del marchio del museo è illecita in base alla regola dell'unitarietà dei segni distintivi di cui all'art. 22 del Codice della proprietà industriale, applicabile ai musei così per gli altri segni notori ai sensi dell'art. 8, comma 3.

¹⁷⁹ L'art. 7 prevede che il Ministero, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali possano consentire la riproduzione nonché l'uso strumentale e precario dei beni culturali che abbiano in consegna, fatte salve le disposizioni di cui al comma 2 e quelle in

l'art. 108 richiede una preventiva concessione d'uso e il pagamento di un corrispettivo per il diritto di riproduzione dell'immagine, se vi siano successive finalità commerciali (ad es., la riproduzione fotografica inserita in un volume d'arte), mentre l'utilizzo senza scopo di lucro non è sottoposto a queste regole e basta l'autorizzazione.

Il compito di tutela è comunque esercitato sia nella fase che precede il rilascio della concessione mediante la verifica di compatibilità dell'uso individuale per finalità economiche con la destinazione del bene culturale, sia in seguito con il versamento del corrispettivo determinato dall'amministrazione concedente che ha in consegna il bene. In genere, canoni e corrispettivi sono versati in via anticipata e nel caso di uso editoriale e commerciale la somma è versata quale diritto di riproduzione.

L'art. 108 disciplina i canoni di concessione e i corrispettivi connessi alle riproduzioni di beni culturali, di regola corrisposti in via anticipata e determinati dalle autorità che hanno in consegna i beni, tenendo conto del carattere delle attività, dei mezzi e delle modalità di esecuzione delle riproduzioni, del tipo e del tempo di utilizzazione degli spazi e dei beni, dell'uso e della destinazione delle riproduzioni e dei benefici economici per il richiedente. Mentre non è richiesto un canone per le riproduzioni richieste da privati per uso personale e per motivi di studio oppure da soggetti pubblici o privati per finalità di valorizzazione, ma senza scopo di lucro, con l'obbligo di rimborso delle spese sostenute dall'amministrazione concedente.

L'art. 108, comma¹⁸⁰ 3**bis** promuove la liberalizzazione delle immagini del patrimonio culturale attuata con modalità tali da escludere contatti con il bene e l'esposizione a sorgenti luminose, oppure me-

materia di diritto d'autore. Di regola è vietata la riproduzione di beni culturali che consista in calchi, per contatto, degli originali di sculture e di opere a rilievo in genere, di qualunque materiale tali beni siano fatti. Tale riproduzione è consentita solo in via eccezionale e nel rispetto delle modalità stabilite con apposito decreto ministeriale. Sono invece consentiti, previa autorizzazione del soprintendente, i calchi da copie degli originali già esistenti nonché quelli ottenuti con tecniche che escludono il contatto diretto con l'originale.

¹⁸⁰ Il comma è stato introdotto dalla Legge annuale per il mercato e la concorrenza, l. 12 agosto 2017, n. 124, che ha esteso anche ai beni bibliografici e archivistici, prima esclusi, la possibilità di libera riproduzione da parte dei privati, riconosciuta agli altri beni dal d.l. 31 maggio 2014, n. 83, sull'*Art Bonus*.

dianche la divulgazione con qualsiasi mezzo delle immagini legittimamente acquisite in modo tale da non poter essere riprodotte con fine di lucro neppure indiretto. I beni coinvolti sono quelli diversi da quelli archivistici¹⁸¹ nel rispetto delle norme sul diritto d'autore.

Le attività, infatti, non devono avere natura commerciale, ma di studio e di ricerca o essere espressione di libera manifestazione del pensiero e della creatività oppure volte alla promozione della conoscenza del patrimonio culturale; in caso possa derivare pregiudizio ai beni culturali, l'autorità che ne ha la consegna, determina l'importo della cauzione¹⁸².

In sostanza, la riproduzione e la divulgazione senza scopo di lucro possono avvenire con qualsiasi mezzo, ma le immagini dei beni devono essere legittimamente acquisite e in modo da non danneggiare il bene o ostacolare la sua fruizione, come emerge dall'art. 108, comma 3*bis* del Codice.

La circolare ministeriale n. 33 del 2017 richiede una semplice comunicazione del proposito di pubblicare l'immagine all'ente che detiene il bene "fermo comunque restando l'obbligo di citare la fonte e di consegnare una copia analogica o digitale dell'elaborato e una copia della riproduzione". Questa riforma tiene conto delle efficaci novità tecnologiche, consentendo la valorizzazione del patrimonio culturale e l'ulteriore promozione della cultura anche mediante attività museali di carattere imprenditoriale, se si considera il corrispettivo per l'utilizzo delle immagini di opere di collezioni con diverse destinazioni (cataloghi di mostre, volumi, cartoline e altre riproduzioni in forma digitale).

Occorre, inoltre, considerare la Direttiva 2019/790/UE sul diritto di autore e sui diritti connessi al mercato unico digitale, volta a garantire l'effettività del pubblico dominio¹⁸³ delle opere ed attuata in Italia

¹⁸¹ Sottoposti a restrizioni di consultabilità in base al titolo I, capo III del Codice.

¹⁸² La cauzione con fideiussione bancaria o assicurativa è dovuta anche nei casi di esenzione dal pagamento dei corrispettivi.

¹⁸³ V. M. ARISI, *Riproduzioni di opere d'arte visive in pubblico dominio: l'articolo 14 della Direttiva (UE) 2019/790 e la trasposizione in Italia*, in *Aedon*, 2021, n. 1; D. MANACORDA, *L'immagine del bene culturale pubblico tra lucro e decoro: una questione di libertà*, *ivi*; M. MODOLO, *La riproduzione del bene culturale pubblico tra norme di tutela, diritto d'autore e diritto al patrimonio*, *ivi*; G. SCIULLO, *'Pubblico dominio' e 'Dominio pubblico' in tema di immagine dei beni culturali: note sul recepimento delle Direttive (UE) 2019/790 e 2019/1024*, *ivi*.

dal d.lgs. 8 novembre 2021, n. 177 che ha previsto nell'art. 1 varie modifiche della l. 22 aprile 1941, n. 433, incidendo sulle nuove forme di consumo e sulla digitalizzazione delle opere, per verificare se la disciplina possa riguardare anche le collezioni museali e l'utilizzo di opere e altri materiali fuori commercio.

L'art. 102-*undecies* definisce la qualifica di opera fuori commercio “quando si può presumere in buona fede che l'intera opera o gli altri materiali non sono disponibili nei canali commerciali da almeno dieci anni”. Il Ministero con decreto individua ulteriori requisiti specifici per la definizione di opere fuori commercio e gli istituti di tutela “nel determinare se un'opera o altri materiali, presenti in modo permanente nelle loro raccolte, sono fuori commercio ne valutano la disponibilità effettiva nei canali commerciali abituali, compiendo un ragionevole sforzo secondo i principi di buona fede e correttezza professionale mediante la consultazione delle fonti d'informazione appropriate, e tenendo conto delle caratteristiche dell'opera o degli altri materiali e di elementi sufficienti facilmente accessibili sulla loro futura disponibilità nei canali commerciali abituali”.

La definizione è determinante per attuare l'art. 14 della Direttiva¹⁸⁴ del 2019 che mira a rimuovere i diritti connessi sulle riproduzioni fedeli di opere dell'arte visiva in pubblico dominio per garantire le più ampie condizioni di riutilizzo nei Paesi dell'Unione europea. Alla scadenza della durata di protezione di un'opera delle arti visive, il materiale derivante da un atto di riproduzione non è soggetto al diritto d'autore o a diritti connessi, a meno che il materiale risultante sia originale nel senso che costituisce una creazione intellettuale propria dell'autore. Peraltro, il *Considerando n. 53* evidenzia che nel settore delle arti visive, la circolazione di riproduzioni fedeli di opere di dominio pubblico favorisce e promuove la cultura e l'accesso al patrimonio culturale.

L'art. 14 non distingue le opere delle arti visive in base alla proprietà pubblica e privata; se l'opera appartiene a un ente pubblico ad es. territoriale e se rientri tra i beni culturali *ex art. 10* del Codice, la sua riproduzione rientra negli artt. 107 ss., quindi prevalgono le disposizioni codicistiche. L'art. 107 indica le condizioni e i limiti della ri-

¹⁸⁴ Sulla portata dell'art. 14 v. G. SCIULLO, *op. ult. cit.*, 17-18.

produzione dei beni culturali pubblici, non interferendo con le norme relative alla proprietà intellettuale; quindi, la direttiva semplifica nel senso che i materiali che derivano dalla riproduzione priva di originalità riguardo ad opere delle arti visive che siano beni culturali non rientrano nell'ambito della disciplina del diritto d'autore. La *ratio* dell'autonoma disciplina dipende dalla diversa natura degli interessi tutelati e, da un lato, quelli privati di autori e, dall'altro, quelli pubblici inerenti alla proprietà pubblica dei beni culturali, come per le norme specifiche in tema di circolazione e di destinazione d'uso, di gestione e di valorizzazione.

L'art. 32-*quater* ha, infatti, recepito e riprodotto l'art. 14 della direttiva e nelle arti visive ricomprende anche quelle definite¹⁸⁵ nell'art. 2 della l. 633/1941, ma afferma che "Restano ferme le disposizioni in materia di riproduzione dei beni culturali di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42".

Quindi, la riproduzione delle opere per scopi commerciali è sempre assoggettata alla preventiva licenza di utilizzo e al pagamento di un canone¹⁸⁶ a vantaggio degli istituti culturali che hanno in consegna i beni, anche se i diritti di autore relativi alle opere siano scaduti per decorso del tempo¹⁸⁷, dato che il d.lgs. n. 177/2019 non ha modificato o abrogato le norme del Codice dei beni culturali sulla riproduzione.

Senza dubbio il tradizionale quadro normativo per la condivisione e la tutela sia delle opere in pubblico dominio, sia delle opere protette dal diritto d'autore, dev'essere superato per nuove opportunità mediante soluzioni tecniche che ampliano l'accesso, l'uso e il riuso delle rappresentazioni digitali delle collezioni museali. I principi di tutela del diritto di autore e le limitazioni nel riuso del patrimonio culturale

¹⁸⁵ V. artt. 1 e 2 della l. n. 633/1941; l'art. 1 include le opere dell'ingegno di carattere creativo che appartengono alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, all'architettura, al teatro ed alla cinematografia, qualunque ne sia il modo o la forma di espressione. L'art. 2 precisa, tra le varie categorie citate, opere della pittura, arti figurative similari, opere fotografiche, banche dati intese come raccolte di opere, dati o altri elementi indipendenti accessibili mediante mezzi elettronici.

¹⁸⁶ Il compenso per la riproduzione privata di fotogrammi e di videogrammi, ai sensi dell'art. 71-*septies* della l. 22 aprile 1941, n. 633, era già previsto dal d.m. 20 giugno 2014.

¹⁸⁷ Per approfondimenti v. L. CASINI, *Riprodurre il patrimonio culturale? I "pieni" e i "vuoti" normativi*, in *Aedon*, 2018, n. 3.

previsti dal Codice valgono per la riproduzione digitale e gli utenti hanno la possibilità di manipolare le opere e condividerle di nuovo *online* senza versare una somma all'autore o a chi possiede i diritti economici sull'opera oppure all'ente che ha in consegna il bene.

I musei gestiscono il patrimonio secondo nuove modalità e la digitalizzazione può essere intesa come effettiva opportunità per un'efficiente catalogazione e lo sviluppo di attività di ricerca¹⁸⁸; l'accessibilità assai ampia può consentire risorse aggiuntive, ma gli artt. 107 e 108 del Codice sono ad oggi ancora applicabili con la *ratio* di preservare il valore culturale dell'opera. Sarebbe, quindi, necessario un adeguamento normativo. Inoltre, tali disposizioni rappresentano di certo un limite alla liberalizzazione, circoscritta all'utilizzo senza fini commerciali e di lucro. Le norme del Codice sono state formulate per la fruizione diretta nel museo e non certo per l'accesso "a distanza" aperto alla generalità mediante la digitalizzazione delle collezioni, soluzione che invece rientra tra le direzioni di intervento del PNRR, sia per obiettivi di efficiente catalogazione, sia per finalità di conoscenza diffusa e accessibile del patrimonio culturale "a distanza", dopo una fase di "sperimentazione" necessitata dalla pandemia.

Il d.lgs. n. 117/2019 ha introdotto il comma 2-*bis* nell'art. 68 della legge sul diritto di autore in cui si chiarisce che gli istituti di tutela¹⁸⁹

¹⁸⁸ Si rinvia alla relazione "Gli Uffizi del futuro", di E. Schmidt, Direttore delle Gallerie degli Uffizi, che ha illustrato le molteplici iniziative e il progetto complessivo di digitalizzazione del patrimonio, di recente realizzato per finalità di catalogazione, conservazione e ricerca, nel convegno LuBec 2022, Lucca, 7 ottobre 2022, in www.lubec.it. La documentazione digitalizzata ha consentito il ritrovamento di alcuni elementi non noti dell'architettura e la ricostruzione di stati precedenti utili per la ricerca storica. Inoltre, la digitalizzazione ha favorito la progettazione di nuovi allestimenti mediante i molti dati a disposizione, utili anche per il monitoraggio automatizzato, in collaborazione con l'Università di Firenze. La ricostruzione digitale del museo attrae molto interesse, ma, secondo Schmidt, non potrà mai sostituire l'esperienza della visita reale nella sede per la capacità di astrazione e la creatività che derivano dall'osservazione dell'opera reale. La missione moderna del museo è quella di rendere l'esperienza di fruizione aperta a varie soluzioni; l'opera dev'essere "leggibile" mediante adeguate strategie di illuminazione, collocazione e di conservazione, al fine di rendere la visita "in presenza" molto più soddisfacente e interessante rispetto alla fruizione digitale, comunque utile per la conoscenza.

¹⁸⁹ Musei, biblioteche, archivi, purché aperti al pubblico o accessibili al pubblico, inclusi ad es. quelli afferenti agli istituti di istruzione e agli organismi di ricerca; v. art. 70-*ter*, comma 3.

del patrimonio culturale hanno sempre il “diritto” di riprodurre e realizzare copie di opere o di altri materiali protetti, presenti in modo permanente nelle loro raccolte, in qualsiasi formato per finalità di conservazione e nella misura necessaria.

L’art. 70-ter consente le riproduzioni compiute da organismi di ricerca e da istituti di tutela del patrimonio culturale, “per scopi di ricerca scientifica, ai fini dell’estrazione di testo e di dati da opere o da altri materiali disponibili in reti o banche di dati cui essi hanno lecitamente accesso, nonché la comunicazione al pubblico degli esiti della ricerca ove espressi in nuove opere originali”, come l’art. 108 del Codice.

Il diritto di autore sembra riguardare anche beni diversi, comunque incentrati sull’immagine (spesso ormai di diffusa conoscenza pubblica) del bene culturale, che possono essere sfruttati economicamente tramite banche dati, riproduzioni fotografiche, raccolte, inserimento nei cataloghi, archivi, edizioni critiche e le attività di *merchandising*. La questione attuale più dibattuta è la stipulazione di licenze d’uso tra gli istituti museali e terzi per i diritti di utilizzazione di determinati contenuti, secondo uno schema contrattuale in cui il licenziatario resta comunque il titolare del bene tutelato.

Si prospetta una complessa questione di bilanciamento tra le competenze di tutela, controllo e di valorizzazione esercitate dai musei pubblici, gli interessi collegati alla produttività economica e i collegati diritti costituzionali di accesso e promozione della cultura e di libertà di espressione; occorre, inoltre, considerare l’eventuale posizione di soggetti che potrebbero vantare un diritto di autore sulle opere fotografiche digitali¹⁹⁰.

La violazione delle regole sulla riproducibilità comporta sanzioni¹⁹¹ previste dalla l. 22 aprile 1941, n. 633; peraltro, nella riproduzione per uso personale o per motivi di studio, il richiedente potrebbe essere obbligato alla non diffusione al pubblico delle copie ottenute. Anche il Codice dei beni culturali prevede sanzioni penali per condotte quali ad es., la riproduzione di opere di pittura, scultura, grafica o di interesse storico o archeologico per trarne profitto oppure per il commercio¹⁹².

¹⁹⁰ In tema di *digital cultural heritage (DCH)*, v. N. BARBUTI, *La digitalizzazione dei beni documentali*, Editrice Bibliografica, Milano, 2022, 177 ss.

¹⁹¹ Artt. 171 ss. della l. 633/1941.

¹⁹² Artt. 160 ss. del Codice dei beni culturali.

La riproduzione dei beni culturali è fonte di ricavi per i musei per il rilascio di licenze di utilizzo, nel rispetto della disciplina applicabile; non si pone un problema di coordinamento delle norme sulla liberalizzazione delle immagini con gli artt. 107 e 108 del Codice dei beni culturali, dato che il d.lgs. n. 177/2021 non ha abrogato queste disposizioni speciali, ma le ha espressamente “salvate¹⁹³”. La disciplina codicistica è autonoma da quella sul diritto d'autore, tanto più che l'art. 107, comma 1, afferma “fatte salve le disposizioni in materia di diritto d'autore”.

Infine, si accenna al d.lgs. 8 novembre 2021, n. 200 di recepimento della direttiva (UE), 20 giugno 2019, n. 1024 relativa all'apertura dei dati e al riutilizzo dell'informazione del settore pubblico e, in particolare, all'art. 11 sui diritti di esclusiva¹⁹⁴ di cui occorre tener conto nel settore dei beni culturali. La norma prevede che “se il diritto esclusivo riguarda la digitalizzazione di risorse culturali, il periodo di esclusiva non eccede di norma i sette anni. Nel caso in cui tale periodo ecceda i sette anni, la sua durata è soggetta a riesame nel corso dell'ottavo anno e, se del caso, successivamente ogni cinque anni. Gli accordi che concedono diritti di esclusiva sono trasparenti e sono resi pubblici *on line*, fatto salvo il diritto delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico interessati di ricevere, a titolo gratuito, una copia delle risorse culturali digitalizzate come parte di tale accordo. Tale copia è resa disponibile per il riutilizzo al termine nel periodo di esclusiva”.

La riproduzione, in particolare fotografica e digitale, di un dipinto o di una statua di un museo pubblico rientra certamente nel concetto di documento ai sensi della direttiva n. 1024/2019 e per l'operatività della Direttiva è necessario che le riproduzioni siano “in dominio pubblico”. Peraltro, il riutilizzo di documenti presenti nei musei, archivi e biblioteche non comporta la gratuità come regola generale; un eventuale corrispettivo¹⁹⁵ può includere i costi della produzione e gestione dei documenti e la remunerazione dell'investimento.

¹⁹³ V. art. 1 del d.lgs. n. 177/2021.

¹⁹⁴ Il d.lgs. n. 200/2021 ha inserito un nuovo art. 11 nel d.lgs. 24 gennaio 2006, n. 36.

¹⁹⁵ Il d.lgs. n. 200/2021 ha introdotto il comma 3-*bis* nell'art. 7 del d.lgs. n. 36/2006.

CAPITOLO II

L'ESTERNALIZZAZIONE DEI SERVIZI MUSEALI A IMPRESE CULTURALI

SOMMARIO: 1. L'impresa culturale nel *Libro Verde* della Commissione europea (2010) e i primi elementi utili per un inquadramento teorico. – 2. L'idea di impresa culturale nell'ordinamento italiano e il contributo dei rapporti di indagine sulla cultura. – 3. La valorizzazione dei beni culturali: compiti e cooperazione tra enti pubblici (Ministero della Cultura ed enti territoriali). – 3.1. La partecipazione dei soggetti privati e delle imprese culturali. – 4. Le prestazioni dell'impresa culturale. – 5. La gestione indiretta delle attività di valorizzazione dei beni culturali e dei servizi per il pubblico affidata a terzi (imprese culturali e altri enti del settore). – 6. Il partenariato pubblico-privato e la forma speciale *ex art.* 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici per interventi specifici destinati a beni culturali immobili. – 7. Concessioni, partenariato speciale, sponsorizzazioni, finanza di progetto e politica di intervento dell'Unione europea. – 8. L'impresa culturale, i limitati riferimenti giuridici e la qualifica nell'art. 1, comma 57, della legge di Bilancio 2018 al fine del riconoscimento di un credito d'imposta, e nell'art. 1, comma 112, della legge di Bilancio 2021 che ha istituito il "Fondo per le piccole e medie imprese creative", in relazione ad attività di conservazione, valorizzazione e di produzione di beni e servizi per i musei. – 9. L'impresa sociale per attività culturali nel d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore) e, in particolare, nel d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112. – 10. Modelli societari tra regime di diritto privato e interessi di diritto pubblico: la società a responsabilità limitata semplificata. – 11. Le *start up* innovative di cui all'art. 25, commi 2-4, del d. l. 18 ottobre 2012, n. 179 a "vocazione sociale-culturale" e le agevolazioni fiscali. – 12. Considerazioni di sintesi: a) il modello europeo di impresa culturale, ente privato di riferimento per la valorizzazione dei beni culturali e dei musei pubblici e la produzione di servizi; b) il contributo delle imprese a sostegno del patrimonio culturale; c) la collaborazione tra soggetti pubblici e privati come principio generale.

1. *L'impresa culturale nel Libro Verde della Commissione europea (2010) e i primi elementi utili per un inquadramento teorico*

L'ambito di indagine è incentrato sugli aspetti caratterizzanti

l'impresa culturale, che produce servizi museali aggiuntivi per il pubblico, in relazione ai vincoli e agli istituti del Codice dei beni culturali e nei rapporti con il museo pubblico statale e non statale. Sono, quindi, coinvolte la disciplina pubblicistica e privatistica e, in particolare, il prevalente diritto amministrativo dei beni culturali e dei musei e alcuni profili di approfondimento che rientrano nel diritto dell'impresa; per esigenze di completezza, sono necessari riferimenti all'economia dell'arte e delle aziende culturali per comprendere le scelte di *management* in senso stretto¹ circa le funzioni di pianificazione e di controllo dei costi e dei risultati di gestione delle attività.

Non saranno, invece, esaminate le specifiche discipline inerenti al diritto d'autore e ai brevetti collegate alle attività dell'industria culturale (editoria, cinema, ecc.), dato che la ricerca esamina e verifica l'applicabilità dello schema imprenditoriale alle attività dei musei pubblici e non include la produzione industriale di nuove opere creative e neppure il procedimento creativo in senso proprio, che richiede nozioni tecniche del tutto diverse.

Le imprese culturali si caratterizzano per l'esercizio di diverse attività di cui alcune inerenti al settore museale e con scopo di lucro², me-

¹ In tema di *management* e beni culturali, v. L. ZAN, S. BONINI BARALDI, P. FERRI, M. LUSIANI, D. SHOUP, *Per un'integrazione degli studi di management negli studi di Heritage*, in L. ZAN (a cura di), *La gestione del patrimonio culturale, Una prospettiva internazionale*, cit., 277 ss. La tradizione degli studi "micro" di *management* ha consentito di individuare le differenze locali in un medesimo territorio, rispetto alle apparenti similitudini che possono emergere da studi di economia della cultura o di carattere giuridico, indicando così dati utili per la sostenibilità gestionale e organizzativa dell'impresa culturale e museale, quanto ad es. all'economicità, ai profitti e al potere di acquisto degli acquirenti dei biglietti di ingresso.

² Il profitto è uno degli strumenti necessari per realizzare la missione istituzionale secondo il principio di "razionalità economica" comune alle altre imprese. Circa l'inquadramento v. L. SOLIMA, *Management per l'impresa culturale*, Carocci, Roma, 2018, 13 ss. e spec. 57 ss. In senso assai critico S. SETTIS, *Italia S.p.A., L'assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino, 2002, Rist. 2007, 91 ss. e 21-29; l'Autore, che sottolinea l'unicità del "modello Italia" come fattore di attrazione e competitività, delinea gli aspetti di difficile riconducibilità al concetto di impresa e tra questi l'individuazione della clientela e dei consumatori, del "bisogno di arte" collegata all'offerta, che dev'essere modificata costantemente con diverse strategie: l'apertura di nuovi e attraenti musei di prestigiosa architettura, nuove collezioni e mostre, la visita di città o l'acquisto di beni "derivati" che riproducono le opere originali o di altri beni collegati all'iniziativa, informazioni rese note da accessibili

dianche l'organizzazione permanente di risorse umane, finanziarie e tecniche al fine di fornire servizi o contribuire all'attuazione di progetti di valorizzazione; in questo ambito operano anche imprese sociali e altri enti *non profit*. Possono, inoltre, definirsi tali quelle imprese che esercitano attività anche secondo formule "combinata" di gestione complessiva mediante progetti proposti dall'impresa o elaborati dal museo, l'erogazione di servizi tipici museali e di servizi per il pubblico.

L'ambito di attività rientra prevalentemente nella valorizzazione del patrimonio culturale mediante strategie e soluzioni che possono riguardare allo stesso tempo la tutela, il miglioramento dell'offerta di servizi con carattere continuativo, in base ad un prezzo, che di regola è inferiore ai costi di produzione, oppure di accesso gratuito, aspetti previsti in accordi contrattuali con l'ente finanziatore, dopo la gara pubblica di scelta del contraente.

Dal *Libro Verde* del 2010 emerge l'intento di ricostruire una definizione del settore culturale e creativo che include sia attività non industriali, sia quelle industriali e nella prima categoria rientrano beni e servizi di immediato utilizzo "sul posto" per esposizioni, mostre e attività inerenti alla conservazione del patrimonio culturale di musei, aree archeologiche, archivi e biblioteche. Mentre, come è noto, le attività industriali culturali³ consistono nella produzione di nuovi beni e servi-

reti di comunicazione. Si pone il problema di come conciliare la logica di profitto con l'interesse pubblico "che deve restare il cardine della gestione dei beni culturali, senza sovrapparlo"; in ogni caso, "il settore privato non deve e non può sostituirsi, nel contesto italiano, a quello pubblico, ma può e deve aggiungersi ad esso".

³ Le industrie culturali producono e distribuiscono beni o servizi che si caratterizzano per un uso e finalità specifiche in quanto espressioni culturali, nonostante il valore commerciale; vi rientrano i settori tradizionali delle arti (spettacolo, patrimonio culturale pubblico e privato), film, video, televisione e radio, musica, libri, ecc. Nella nostra Costituzione non vi è alcun riferimento all'industria culturale e creativa intesa come materia, pur nei riferimenti espressi alla cultura negli artt. 9 e 117 Cost. Tuttavia, è stato individuato un riscontro normativo nell'art. 117, comma 2, Cost. per le "opere dell'ingegno" e la "promozione e organizzazione di attività culturali" (art. 117, comma 3, Cost.), per il profilo creativo nella materia "ordinamento della comunicazione" e "la ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi" (art. 117, comma 3, Cost.). La nozione di industria culturale e creativa è emersa prevalentemente in studi economici incentrati sulla produzione e sulla circolazione di beni nel contesto del capitalismo; in particolare, le espressioni sono state collegate all'industria da studiosi tedeschi che esaminarono il *venir meno* del risalente antagonismo tra cul-

zi per la loro diffusione generale (libri, editoria, film, video, musica) destinati al mercato in senso stretto. Le industrie creative utilizzano la cultura come “*input* creativo” anche se la produzione di beni (*output*) ha carattere soprattutto funzionale e non sono beni culturali artistici in senso tradizionale, ma consistono in processi ampi con elementi creativi che coinvolgono l’architettura, la pubblicità e la moda⁴.

La dimensione giuridica delle imprese culturali non è chiaramente delineata; tuttavia, allo stato attuale vi sono di certo elementi più definiti, in quanto sono state sperimentate alcune categorie del diritto e dell’impresa; quindi, è possibile una prima ricostruzione nella ricerca di una nozione unitaria. La componente “creativa” ricade non solo nel diritto dei beni culturali, ma anche nelle strategie economiche del *marketing*⁵ per il profilo promozionale della produzione di beni e ser-

tura e industria in quanto la cultura si avvicina al concetto di merce e al necessario conseguimento di profitti, ma secondo una connotazione allora negativa circa gli investimenti, la divisione delle fasi di lavoro e la produzione automatica. In seguito, in anni più recenti, l’interpretazione di autori francesi ha evidenziato prospettive innovative ed economiche e l’aumento di domanda di fruizione di beni e servizi per le migliori condizioni di vita e di lavoro dei possibili utenti. Per un modello di classificazione delle industrie culturali e creative v. L. SOLIMA, *Management per l’impresa culturale*, cit., 39 e per i settori dell’*Italia creativa* v. 41-42. In generale, v. D. HESMONDHALGH, *Le industrie culturali*, Egea, Milano, 2008, ed. originale *The Cultural Industries*, Sage Publications Ltd., London, 2007. V. anche L. DEGRASSI, *Le industrie culturali e creative: una nozione in divenire*, in L. DEGRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Le industrie culturali e creative, Profili giuridici ed economico-aziendali*, cit., 45; ID., *Cultural Services and Constitutional Purposes (Italy and the Eu)*, in *European Review of Public Law*, 2014, 26, n. 2, 657 ss. Si rinvia al XII Rapporto annuale Federculture, *Impresa cultura. Creatività, partecipazione, competitività*, Cangemi Editore, Roma, 2016, e i successivi rapporti annuali. Per i primi studi v. T. ADORNO, M. HORKHEIMER, *Dialektik der Aufklärung*, 1944, Fisher, Frankfurt, 1969, ristampa 1988; A. HUET, J. ION, A. LEFEBVRE, B. MIÈGE, R. PÉRON, *Capitalisme et industries culturelles*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1978, 2ème édition revue et augmentée, 1984; H. L. VOGEL, *Entertainment Industries Economics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

⁴ V. KEA, 2 e tabella 1.1.

⁵ Si rinvia a G. MAGNANI, *op. cit.*, 11. L’Autore richiama anche il *marketing* dell’arte che avrebbe quale obiettivo il coinvolgimento di un numero significativo di persone (come acquirenti di beni oppure come fruitori di essi o di servizi) per ottenere il miglior risultato finanziario possibile. Tra i primi studi, v. K. DIGGLE, K. DIGGLE, *Guide to Arts Marketing, The Principles and Practice of Marketing as They Apply to the Arts*, Rhinegold Publishing Ltd, London, 1984.

vizi creativi e di valore culturale⁶, per la vendita dei prodotti culturali caratterizzati eventualmente da un marchio⁷, come nel caso della riproduzione di opere d'arte esposte nel museo.

L'evidente evoluzione dell'offerta culturale e di servizi diretti ai consumatori contribuisce all'economia dei territori e su questo tema vi sono studi incentrati su sviluppo economico, imprese e ruolo della cultura con approfondimenti circa la fruizione dei beni culturali e la creatività come processo di innovazione che coinvolge tecnologia, cultura, idee, conoscenza e produzione⁸.

È necessario chiarire cosa si intende per impresa culturale e verificare se esiste una nozione giuridica nel nostro ordinamento, delimitando l'ambito dell'indagine alle attività inerenti ai musei. Inoltre, l'esperienza dell'impresa culturale privata può essere utile per lo studio del museo pubblico – in particolare statale – nella prospettiva dell'impresa museale che esercita diverse attività economiche e che richiede nuovi ambiti autonomia.

Il concetto di impresa o di azienda culturale è adottato in senso neutro e può riguardare imprese private e eventuali fenomeni di privatizzazione come applicazione del regime del diritto privato a imprese pubbliche o trasformazione degli enti pubblici culturali, in genere senza fini di lucro, in soggetti giuridici privati anche con scopo lucrativo e con un prevalente controllo gestionale, pur essendo ormai definiti obblighi di *accountability* anche nel settore pubblico riguardo all'utilizzo

⁶ Per questi aspetti v. G. BOSI, *Valore culturale e marketing dei beni creativi: prospettive di disciplina giuridica*, in *Aedon*, 2016, n. 1; D. HESMONDHALGH, *Le industrie culturali*, Egea, Milano, 2008, 55 ss., spec. 73, circa il ruolo della produzione culturale nell'economia e la valutazione delle industrie culturali.

⁷ Per la tutela giuridica delle opere creative, dei diritti d'autore e dei brevetti, v. M. BERTANI, *Impresa culturale e diritti esclusivi*, Giuffrè, Milano, 2000, 185 ss.; W. M. LANDES, D. B. LEVINE, *The Economic Analysis of Art Law*, in A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, cit., 213 ss.; G. BOSI, *L'impresa culturale, Diritto ed economia delle attività creative*, il Mulino, Bologna, 2017, 62 ss.; D. CAPRA, *Industrie creative e culturali e diritti di proprietà intellettuale*, in L. DEGRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Le industrie culturali e creative, Profili giuridici ed economico-aziendali*, cit., 49 ss.

⁸ E. CERRUTI, *Capitale culturale, impresa e territorio, Il ruolo della cultura nelle dinamiche di insediamento d'impresa e sviluppo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2008, 67 ss.; G. PIPERATA, *Cultura e sviluppo economico nella riflessione del giurista*, in AA. VV., *Arte, cultura e ricerca scientifica, AIPDA Annuario 2018*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 128 ss.

delle risorse e al pareggio di bilancio. L'aziendalizzazione, come è noto, comporta un processo di trasformazione delle amministrazioni pubbliche mediante l'adozione di strumenti tipici e di logiche dell'impresa che condizionano l'assetto dell'ente coinvolto.

Quindi, la natura pubblica o privata dell'impresa e l'eventuale finalità di lucro oppure di *non profit* non rappresentano scelte obbligate per l'impresa culturale che può essere istituita anche nella forma mista, ma in ogni caso condizionata dall'utilizzo di risorse private o pubbliche e dalla regolazione dell'attività o del servizio, con carattere di flessibilità in relazione al settore del tutto particolare dei beni culturali e agli schemi dell'impresa. Per gli aspetti pubblicistici inseriti in uno schema privatistico, sarebbe di certo necessaria una disciplina speciale, che ad oggi non esiste. Occorre, quindi, applicare il metodo del confronto per accertare la compatibilità tra le possibili soluzioni di impresa, le attività culturali esercitabili e la disciplina del Codice dei beni culturali.

2. *L'idea di impresa culturale nell'ordinamento italiano e il contributo dei rapporti di indagine sulla cultura*

Il "modello italiano" di impresa culturale è stato senza dubbio condizionato da alcuni rapporti di indagine; il *Libro bianco sulla creatività* (2009), che deriva dagli studi dell'istituita Commissione sulla creatività e produzione di cultura in Italia⁹, ha anticipato per vari aspetti il *Libro Verde* europeo ed è stato il presupposto di una prima classificazione degli interventi pubblici. Il rapporto *Cultura e creatività*¹⁰

⁹ Presieduta da W. Santagata. Si rinvia a W. SANTAGATA (a cura di), *Libro bianco sulla creatività, Per un modello italiano di sviluppo*, Università Bocconi Editore, Milano, 2009. V. anche l'indagine "I beni culturali in Italia. Indagine conoscitiva della Commissione cultura, scienza e istruzione (dicembre 1988-dicembre 1991), Camera dei Deputati, I, Roma, 1992.

¹⁰ Deriva dalla ricerca ERVET "*Cultura e creatività. Ricchezza per l'Emilia-Romagna*", 2012, in *www.ervet.it*. Si consideri anche l'*Indagine Civita* (2012) che contiene un'analisi dell'industria culturale e creativa in Italia da cui è emersa l'esigenza di una diversa classificazione delle attività e l'illustrazione di un'ampia statistica dei risultati v. P. A. VALENTINO, *Industria culturale e creativa*, in P. A. VALENTINO (a cura di), *L'arte di produrre Arte, Imprese culturali a lavoro*, Marsilio, Venezia, 2012, spec. 29-40, 79-88 e per la dimensione, rilevanza e dinamica delle imprese 89-103.

(2012) e il rapporto *Io sono cultura*¹¹ (2015) delineano gli indirizzi di politica culturale di quel periodo.

L'evoluzione è ampiamente illustrata nel *Libro bianco* che esamina i principali fattori, quali lo sviluppo della *New Economy* e l'utilizzo delle innovazioni scientifiche per la conoscenza ed il consumo di beni culturali, l'incremento della domanda per la diffusione della cultura e dei prodotti di qualità e l'attrazione per le mete turistiche¹². Questo documento affronta la questione della definizione dei concetti di cultura e di creatività e delinea una nozione generale di impresa culturale, che influenza notevolmente anche l'industria culturale come incentivo a nuove soluzioni nei processi tecnologici, di rappresentazione estetica e di carattere simbolico, per la produzione di un bene originale, interessante o comunque significativo per il valore sociale¹³ e l'innovazione.

Il contesto culturale e gli studi interdisciplinari hanno orientato l'aspetto organizzativo; per i profili giuridici, il Codice afferma una nozione ampia di beni culturali come testimonianza di civiltà, espressione del patrimonio storico e artistico consentendo l'evoluzione del concetto senza rigidi vincoli, aperto alle diverse manifestazioni di crea-

¹¹ Il rapporto 2015 è stato elaborato da Fondazione Symbola, in *www.symbola.net*.

¹² V. G. MARTINOTTI, I. TINAGLI, P. L. SACCO, *Le città creative e il territorio*, in W. SANTAGATA (a cura di), *Libro bianco sulla creatività*, cit., 49 ss.

¹³ V. W. SANTAGATA, E. BERTACCHINI, P. BORRIONE, A. BUZIO, *Cultura, creatività, industria*, in W. SANTAGATA (a cura di), *Libro bianco sulla creatività*, cit., 6 ss., spec. 9. Gli Autori richiamano la definizione dell'economista H. Simon che ha una connotazione operativa, incentrata sulla relazione tra creatività e ambiente esterno come capacità di risolvere i problemi "Le azioni sono considerate creative quando producono qualcosa che sia originale, interessante o abbia valore sociale. Un elemento originale che sia interessante e di valore sociale rappresenta il fenomeno della creatività". Secondo Simon "per essere creativi bisogna: *essere preparati, essere esperti, sapere rischiare*", obiettivi che possono essere raggiunti mediante la "trasmissione tacita o esplicita delle conoscenze". Il patrimonio storico e artistico è l'industria culturale in Italia v. M. FRIEL, G. GUERZONI, W. SANTAGATA, P. LEON, A. GRANELLI, *Il patrimonio culturale*, ivi, 271 ss. Per riferimenti di letteratura economica in tema di industria culturale, industria creativa e industria culturale e creativa, spesso usati come sinonimi per definire il settore al centro del dibattito e delle politiche di sviluppo economico locale v. P. A. VALENTINO, *Industria culturale e creativa*, in P. A. VALENTINO (a cura di), *L'arte di produrre Arte*, cit., 41 ss. e per il confronto tra l'esperienza italiana e di altri Paesi europei 105-125.

tività, e prevede categorie generali e forme di gestione¹⁴. Anche il rapporto *Cultura e creatività* si pone nella stessa direzione di interpretazione dell'innovazione non in senso esclusivamente tecnologico, ma come soluzione che favorisce la circolazione della conoscenza e delle informazioni che contribuisce alla creatività e all'innovazione "sociale".

Il *Libro verde* europeo (2010) può essere considerato il quadro generale in cui s'inseriva il concetto, ancora non puntualmente configurato, dell'impresa culturale anche se il documento si riferisce all' "industria culturale e creativa", implicitamente sottolineando la produttività e l'invenzione e meno il carattere della fruizione pubblica dei beni culturali esistenti, aspetto che emerge con immediatezza nell'impresa culturale che produce beni e servizi per i musei. La riflessione contenuta nel documento riguarda l'impatto dello sviluppo tecnologico e scientifico e la diffusione di "comunità creative, la cui materia prima è la capacità di immaginare, creare e innovare" e che può contribuire a creare "valore aggiunto" in Europa¹⁵.

Questa impostazione è stata nel tempo affermata anche nel nostro ordinamento con significative ulteriori indagini, come il *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1990-2000* che ha approfondito il sistema istituzionale e il prevalente assetto "Stato-centrico" da cui sono emerse molte incertezze sull'adeguatezza delle competenze, sul regime dei beni e riguardo all'opportunità di modificare l'utilizzo delle risorse¹⁶ per esigenze di finanza pubblica. I beni culturali sono disciplinati dal Codice del 2004 che contiene principi generali e norme dettagliate; mentre per i musei statali la disciplina dipende da atti regolamentari e di indirizzo del Ministero, da scelte amministrative tecnico-discrezionali, indicazioni specifiche nell'utilizzo di fondi, ma soprattutto da circolari e determinazioni amministrative ministeriali in attuazione delle scelte di indirizzo politico¹⁷.

¹⁴ Artt. 10-11 del Codice dei beni culturali e per le forme di gestione v. artt. 115 ss.

¹⁵ V. *Libro Verde*, 2.

¹⁶ Per le trasformazioni del finanziamento pubblico nel periodo 1990-2000 esaminate per livelli amministrativi v. A. CICERCHIA, S. ATTENE, *Le risorse finanziarie per i beni culturali*, in C. BODO, C. SPADA (a cura di) *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1990-2000*, il Mulino, Bologna, 2004, 229 ss.

¹⁷ Si rinvia a M. CAMMELLI, *Stato, regioni, autonomie: politiche pubbliche e assetto istituzionale*, in C. BODO, C. SPADA (a cura di) *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1990-2000*, cit., 40 ss.

Il settore, ormai da tempo esaminato nella prospettiva economica, dovrà adeguarsi ai principi in esecuzione della Convenzione di Faro¹⁸ del Consiglio d'Europa sul valore del patrimonio per la società (2005), finalmente ratificata dalla l. 1° ottobre 2020, n. 133. Il documento contiene alcuni impegni importanti che rappresentano una conquista per il riconoscimento di diritti, di risorse e di uso sostenibile, aspetti già noti; la ratifica ha formalizzato l'adesione del nostro ordinamento, purtroppo con molto ritardo.

L'art. 1 della Convenzione illustra principi, obiettivi e riconosce diritti: “il diritto al patrimonio culturale [o all'eredità culturale] è inerente al diritto di partecipare alla vita culturale, così come definito nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo” e “una responsabilità individuale e collettiva nei confronti del patrimonio culturale”; “la conservazione del patrimonio culturale, ed il suo uso sostenibile, hanno come obiettivo lo sviluppo umano e la qualità della vita” e l'adozione di misure adeguate per applicare le disposizioni in relazione al “ruolo del patrimonio culturale nella costruzione di una società pacifica e democratica, nei processi di sviluppo sostenibile e nella promozione della diversità culturale”, con “una maggiore sinergia di competenze fra tutti gli attori pubblici, istituzionali e privati coinvolti”.

Anche la definizione di patrimonio culturale *ex art. 2* conferma la visione moderna, dato che esso è delineato come “insieme di risorse ereditate dal passato che alcune persone considerano, a prescindere dal regime di proprietà dei beni, come un riflesso e un'espressione dei loro valori, credenze, conoscenze e tradizioni in continua evoluzione” e come “Patrimonio comune dell'Europa¹⁹”.

La Convenzione delinea alcuni obiettivi per le leggi nazionali e le politiche sul patrimonio culturale, orientati al riconoscimento dell'interesse pubblico in funzione dell'importanza per la società e del-

¹⁸ Convenzione di Faro, 27 ottobre 2005. Per un'analisi della Convenzione di Faro v. M. MONTELLA, P. PETRAROIA, D. MANACORDA, M. DI MACCO, *La Convenzione di Faro e la tradizione culturale italiana*, Atti del Convegno “La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia”, in *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, 2016, n. 5, 13 ss.; A. SIMONATI, *Il ruolo della cittadinanza nella valorizzazione dei beni culturali alla luce della Convenzione di Faro: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 248 ss.

¹⁹ Art. 3.

la valorizzazione del patrimonio culturale mediante attività di identificazione, studio, protezione, interpretazione e conservazione, promuovendo l'esistenza di norme di legge per l'esercizio del diritto al patrimonio culturale. Tra le finalità anche "favorire un clima economico e sociale favorevole alla partecipazione alle attività del patrimonio culturale", "promuovere la protezione del patrimonio culturale quale elemento prioritario degli obiettivi che si rafforzano reciprocamente, di sviluppo sostenibile, di diversità culturale e di creatività contemporanea" e "formulare strategie integrate per facilitare l'attuazione delle disposizioni" della Convenzione.

Dal contenuto del documento emerge chiaramente l'impostazione moderna che collega i beni culturali all'economia, confermando l'utilità di studi sull'impresa culturale e museale, dato che il patrimonio culturale è qualificato in più norme come "risorsa"²⁰, al fine di "arricchire i processi di sviluppo economico"²¹ sulla base di un uso e di uno sviluppo sostenibile²². Più precisamente, l'art. 10 "Patrimonio culturale e attività economica" qualifica "il potenziale del patrimonio culturale come fattore nello sviluppo economico sostenibile" definendo gli impegni "ad accrescere la consapevolezza del potenziale economico del patrimonio culturale e a utilizzarlo", "a considerare il carattere specifico e gli interessi del patrimonio culturale nel pianificare le politiche economiche" e "ad accertarsi che queste politiche rispettino l'integrità del patrimonio culturale senza comprometterne i valori intrinseci".

Per la gestione²³, il modello organizzativo proposto è l'integrazione dei livelli di governo pubblico mediante un approccio integrato e l'azione congiunta di autorità pubbliche, proprietari, imprese, investitori e società civile sulla base di un quadro giuridico adeguato, sollecitando un'estesa partecipazione democratica²⁴ e il riconoscimento del ruolo delle organizzazioni di volontariato sia come partner nelle attività, sia come fattori di "critica costruttiva nei confronti delle politiche

²⁰ Artt. 2, a); 7, c)

²¹ Artt. 8, a)

²² Artt. 1, c); 5, e); 9.

²³ Art. 11.

²⁴ Art. 12.

per il patrimonio culturale²⁵". È, quindi, evidente l'intento di coinvolgere la comunità, definita "patrimoniale²⁶", nell'individuazione del patrimonio culturale e ciò contribuisce ad ampliare le applicazioni del partenariato pubblico privato e a definire forme di collaborazione civica nell'ambito dell'amministrazione condivisa e di patti di collaborazione. Quindi, non solo il coinvolgimento dei soggetti privati come imprese, ma nel senso ampio di comunità di cittadini.

3. *La valorizzazione dei beni culturali: compiti e cooperazione tra enti pubblici (Ministero della Cultura ed enti territoriali)*

Come è noto, i compiti in materia di tutela dei beni culturali sono attribuiti, in base all'art. 4, comma 1, del Codice, al Ministero dei beni culturali²⁷ (ora Ministero della Cultura), al fine di garantire l'esercizio unitario *ex art.* 118 Cost., sul presupposto della potestà legislativa esclusiva che spetta allo Stato (art. 117, comma 2, Cost.) come quella regolamentare, pur ammessa per questa la delega dell'esercizio alle Regioni.

Questo quadro vigente si è affermato dopo un lungo periodo di incertezze e di dibattito circa i presupposti giuridici e l'estensione delle competenze regionali e degli altri enti territoriali²⁸, almeno fino al 1999 con il Testo unico. Gli statuti delle Regioni a statuto ordinario hanno previsto norme relative ad azioni per il patrimonio culturale, ma di contenuto generale e nella sostanza si sono rivelate mere affermazioni di intenti per l'impegno nel settore da cui sono seguiti alcuni interventi

²⁵ Art. 12, c).

²⁶ Artt. 2 e 12.

²⁷ Come già era previsto dall'art. 1, comma 3, lett. d) della l. n. 59/1997 che riservava allo Stato la competenza amministrativa circa "la tutela dei beni culturali e del patrimonio storico-artistico".

²⁸ Si rinvia a G. MORBIDELLI, *L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia*, in *Le Regioni*, 1987, n. 5, 942 ss.; C. BARBATI, *Decentramento e beni culturali tra tutela e valorizzazione*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1997, n. 2, 388 ss.; G. SCIULLO, *Beni e attività culturali nei primi progetti di legge regionali di attuazione del d.lg. 112/1998*, in *Aedon*, 1998, n. 2; C. BARBATI, *Nuova disciplina dei beni culturali e ruolo delle autonomie*, in *Aedon*, 2000, n. 2.

normativi per specifici beni, collegati a impegni annuali di spesa²⁹. Dopo la riforma del Titolo V, parte II, della Costituzione e il Codice del 2004, si è assistito ad un effettivo incremento di leggi regionali più specifiche ed organiche per più ambiti della cultura, al fine del miglioramento della conoscenza, della ricerca, della fruizione del patrimonio situato nel territorio di riferimento e della conservazione, pur prevalenti le competenze statali per la tutela.

L'art. 112, comma 1, ha previsto che lo Stato, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali (Regioni, città metropolitane, Province e Comuni) assicurano la valorizzazione dei beni presenti negli istituti e luoghi della cultura *ex art.* 101, nel rispetto dei principi fondamentali del Codice. Più precisamente, i commi 1-3 applicano un criterio di graduazione della doverosità della valorizzazione pubblica, sulla base dell'art. 1, comma 3, disposizione generale, e dell'art. 111, comma 3, principio fondamentale della legislazione concorrente, in relazione alla sede dei beni. Tale doverosità è particolarmente intensa se i beni culturali sono contenuti negli istituti e luoghi della cultura elencati nell'art. 101, funzionali all'offerta di fruizione pubblica e di servizi museali, sempre orientati al miglioramento proprio in considerazione degli interessi pubblici. È, invece, meno intenso l'impegno per gli altri beni, comunque gestiti secondo valutazioni di compatibilità con la destinazione ad attività pubbliche, come nel caso di immobili di carattere storico o artistico sedi di istituzioni.

Nella distribuzione delle competenze il comma 2 applica chiaramente il criterio della proprietà del bene, nel senso che i beni contenuti negli istituti e nei luoghi della cultura dello Stato sono sottoposti a norme di legge e regolamentari statali³⁰. Mentre, nel rispetto dei principi di cui al comma 1, le Regioni hanno un ambito riconosciuto di competenza legislativa concorrente in materia di funzioni e attività di valorizzazione dei beni culturali in sedi non appartenenti allo Stato, di promozione e organizzazione di attività culturali, con la possibilità di adottare ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia anche

²⁹ Per esame di questi aspetti v. C. TUBERTINI, *L'organizzazione regionale per i beni e le attività culturali*, in *Aedon*, 2005, n. 1; ID., *I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali*, in *Aedon*, 2005, n. 2; G. SCIULLO, *Autonomia differenziata e beni culturali*, in *Aedon*, n. 2008, n. 1.

³⁰ V. Corte Costituzionale 20 gennaio 2004, n. 26.

per la tutela di beni e una certa flessibilità che coinvolge l'esercizio dell'azione amministrativa. Le soluzioni concrete possono consistere nel sostegno economico e nell'istituzione di sistemi regionali informativi in rete, soprattutto per i musei, e di concertazione mediante procedimenti ed accordi anche tra pubblico e privato.

L'art. 112, comma 2, del Codice prevede che la legislazione regionale sulla valorizzazione si estenda ai beni statali trasferiti nella disponibilità – come gestione in concreto – delle Regioni e degli enti locali secondo la disciplina vigente e per i quali, peraltro, è prevista la potestà statutaria e di regolamento *ex art.* 117, comma 6, Cost. La disposizione *ex art.* 112 è in sostanza identica all'art. 102 del Codice incentrato sulla fruizione e ciò evidenzia lo stretto collegamento.

Peraltro, gli artt. 117 e 118 Cost. suscitano alcuni profili di contraddittorietà, dato che l'art. 117 attribuisce allo Stato la tutela in via esclusiva e prevede la competenza concorrente per la valorizzazione, ma secondo l'art. 118, terzo comma “La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'art. 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali”. Per i beni culturali è, quindi, prevista una forma particolare di sussidiarietà verticale che è stata indagata dalla dottrina con soluzioni interpretative anche opposte. Per alcuni l'art. 118 Cost. avrebbe una prevalente *ratio* di garanzia per la competenza statale e non consentirebbe la titolarità esclusiva di compiti per le Regioni e gli enti locali con riferimento alla tutela, ma sono possibili alcune forme di collaborazione già previste nel Testo unico dei beni culturali³¹.

Attualmente l'attenzione è incentrata sulla partecipazione delle Regioni e degli altri enti territoriali mediante intese, accordi di rilevanza incisiva³² e il metodo della cooperazione, considerato necessario in

³¹ Così N. AICARDI, *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali, La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, Torino, 2002, 138 ss., che analizza i limitati compiti degli enti territoriali nei procedimenti di tutela dello Stato, forme di collaborazione che assicurano la rappresentazione di diversi interessi, ma non comportano la contitolarità della funzione di tutela.

³² Per un'approfondita ricostruzione dell'intreccio di funzioni e del contributo interpretativo della Corte Costituzionale, si rinvia a A. MITROTTI, *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, 11 novembre 2018, in *rivistaaic*, 2018, n. 4, 13 ss.

questo settore e richiamato dal Codice in diverse disposizioni. La Costituzione riconosce e promuove il principio di leale collaborazione, ma l'attuazione non può ritenersi ancora pienamente perfezionata, nonostante i diversi riferimenti contenuti in disposizioni del Codice³³.

Per la tutela dei beni culturali, occorre anche considerare l'art. 116, comma 3, Cost. che consente il riconoscimento di ulteriori forme di autonomia alle Regioni in attuazione del regionalismo differenziato³⁴; tuttavia, l'istituzione di forme di autonomia rafforzata richiede l'intesa con il Governo e la compatibilità con l'art. 9 Cost., norma inserita tra i principi, che per la tutela coinvolge tutte gli enti della Repubblica e, quindi, comporta inevitabilmente una necessaria "uniformità territoriale nell'attribuzione e nella responsabilità" per l'esercizio delle relative funzioni³⁵. Non sembra, pertanto, prospettabile una completa regionalizzazione della materia dei beni culturali includendo la tutela; un integrale decentramento è escluso proprio dagli artt. 9 e 117 Cost. che contengono una clausola di salvaguardia per la tutela riservata allo Stato.

La valorizzazione è riconducibile in via interpretativa all'art. 9 Cost. mediante il collegamento tra la conservazione dei beni culturali e la promozione di iniziative di conoscenza diffusa dei valori, secondo una relazione di "mezzo" e "fine" tra i commi della disposizione. La tutela è attualmente interpretata in senso dinamico ed i beni culturali non sono solamente oggetti pregiati da conservare, ma sono fonte di attrazione per promuovere lo sviluppo culturale³⁶; può essere, inoltre, richiamata l'economicità della valorizzazione nel senso che "l'utilità economica irradiata può interagire con la migliore fruizione del patrimonio, richiamando capitali e risorse che alimentano la possibilità di miglior godimento pubblico"³⁷.

³³ Per approfondimenti v. G. MANFREDI, *Il riparto delle competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2017, 791 ss.

³⁴ V. A. MORRONE, *Regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 139 ss.; VIOLINI L., *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, c. 3 Cost.*, 14 novembre 2018, in *rivistaaic*, 2018, n. 4.

³⁵ Si rinvia a P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, cit., 712.

³⁶ In base all'art. 1, comma 2, del Codice, la tutela e la valorizzazione concorrono allo sviluppo della cultura.

³⁷ G. SEVERINI, *L'immateriale economico nei beni culturali*, in G. MORBIDELLI, A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico nei beni culturali*, cit., 27.

In materia di beni culturali, la riforma del Titolo V ha senza dubbio suscitato un acceso dibattito sul riparto di potestà legislativa e di funzioni amministrative tra Stato e Regioni ed enti territoriali, come è dimostrato dalla giurisprudenza della Corte Costituzionale³⁸.

Le competenze delineate nel Codice dei beni culturali non hanno certo consentito l'affermazione di un ruolo più significativo per le Regioni e gli enti locali. Tuttavia, è stato ampiamente richiamato il principio di leale collaborazione dalla Corte Costituzionale³⁹ e dal Codice negli artt. 4 e 5 "Funzioni dello Stato in materia di beni culturali"⁴⁰ e "Cooperazione delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale"⁴¹.

³⁸ Per il contributo della giurisprudenza costituzionale v. A. POGGI, *La difficile attuazione del titolo V: il caso dei beni culturali*, 11 settembre 2003, in *Federalismi*, 2003, n. 8; G. CLEMENTE DI SAN LUCA, *La elaborazione del "diritto dei beni culturali" nella giurisprudenza costituzionale*, in *Aedon*, 2007, n. 1; M. PICCHI, *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale. Verso un progressivo accentramento delle competenze?*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 30 ottobre 2017; G. SCIULLO, *Corte costituzionale e nuovi scenari per la disciplina del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2017, n. 1.

³⁹ V. sentenza della Corte Costituzionale 3 giugno 2003, n. 203 che riconosce il carattere dinamico dell'assetto delle competenze e quanto ai principi di sussidiarietà ed adeguatezza ex art. 118 Cost. è precisata la *ratio* procedimentale e il necessario coinvolgimento della funzione legislativa insieme alla funzione amministrativa, in base ad una disciplina che prevede le intese come attività di concerto e di coordinamento orizzontale secondo il principio di lealtà. V. R. SAVOIA, *Ipotesi di applicazione della sussidiarietà in un settore di amministrazione pubblica: il complesso caso dei beni culturali*, 9 agosto 2006, in *Federalismi*, 2006, n. 16.

⁴⁰ Art. 4 "Al fine di garantire l'esercizio unitario delle funzioni di tutela, ai sensi dell'articolo 118 della Costituzione, le funzioni stesse sono attribuite al Ministero per i beni e le attività culturali, di seguito denominato "Ministero", che le esercita direttamente o ne può conferire l'esercizio alle regioni, tramite forme di intesa e coordinamento i sensi dell'articolo 5, commi 3 e 4. Sono fatte salve le funzioni già conferite alle regioni ai sensi del [comma 6] del medesimo articolo 5. Il Ministero esercita le funzioni di tutela sui beni culturali di appartenenza statale anche se in consegna o in uso ad amministrazioni o soggetti diversi dal Ministero".

⁴¹ V. in particolare l'art. 5, "Le Regioni, nonché i Comuni, le Città metropolitane e le province, di seguito denominati "altri enti pubblici territoriali", cooperano con il Ministero nell'esercizio delle funzioni di tutela in conformità a quanto disposto dal Titolo I della Parte seconda del presente Codice. Sulla base di specifici accordi od intese e previo parere della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni

L'art. 4 prevede che il Ministero della Cultura, titolare della competenza di tutela per i beni di appartenenza statale, possa attribuire compiti di tutela alle Regioni mediante forme di intesa e coordinamento. Secondo l'art. 5, commi 3 e 4, il Ministero può attribuire alle Regioni competenze di tutela per specifiche categorie di beni⁴² non appartenenti allo Stato individuate dal comma 3, in base ad intese, accordi, previo parere della Conferenza Stato-Regioni, o con altre modalità di coordinamento secondo il criterio espresso nell'art. 116 Cost. che prevede la possibilità di riconoscere ambiti particolari di autonomia alle Regioni.

L'art. 5 "Cooperazione delle Regioni e degli altri enti pubblici territoriali in materia di tutela del patrimonio culturale" è, quindi, un riferimento per i compiti degli enti territoriali (Regioni, Comuni, Città metropolitane e Province) che possono essere più estesi, anche se hanno carattere ausiliario come espressione di cooperazione con il Ministro, come è evidente nella rubrica della disposizione⁴³. Il comma 4 prevede la possibilità di individuare ulteriori forme di coordinamento con le Regioni che lo richiedano; gli accordi e le intese possono comportare forme particolari di cooperazione con gli altri enti territoriali che sono così legittimati ad intervenire nella tutela⁴⁴.

e le province autonome di Trento e Bolzano, di seguito denominata "Conferenza Stato-Regioni", le Regioni possono esercitare le funzioni di tutela su manoscritti, autografi, carteggi, (...), non appartenenti allo Stato. Nelle forme previste dal comma 3 e sulla base dei principi di differenziazione ed adeguatezza, possono essere individuate ulteriori forme di coordinamento in materia di tutela con le Regioni che ne facciano richiesta. Gli accordi o le intese possono prevedere particolari forme di cooperazione con gli altri enti pubblici territoriali. (...). Relativamente alle funzioni esercitate dalle Regioni ai sensi dei commi 3, 4, 5 e 6, il Ministero esercita le potestà di indirizzo e di vigilanza e il potere sostitutivo in caso di perdurante inerzia o inadempienza".

⁴² Manoscritti, autografi, carteggi, raccolte librerie, libri, stampe e incisioni, ecc. V. d.l. 19 giugno 2015, n. 78 (convertito con l. 6 agosto 2015, n. 125, circa le funzioni statali di tutela dei beni librari, prima delegate alle Regioni (d.p.r. 14 gennaio 1972, n. 3).

⁴³ Il medesimo art. 5 disciplina un procedimento in cui la Regione coinvolge gli enti locali mediante una legge regionale approvata d'intesa tra Stato e Regione; il quinto comma stabilisce l'adozione di accordi e intese per "particolari forme di cooperazione con gli altri enti pubblici territoriali".

⁴⁴ Art. 5, comma 5. V. anche gli artt. 17 e 18 del Codice che, mediante accordi, intese e forme di coordinamento, coinvolgono le Regioni e gli altri enti territoriali nella

Peraltro, il Ministero conserva comunque una potestà di indirizzo e di vigilanza nonché un potere sostitutivo in caso di inerzia o di inadempiamento come supervisione dei compiti esercitati dagli altri enti⁴⁵.

In definitiva, per i rapporti tra amministrazione centrale e autonomie territoriali sono previsti specifici accordi, espressione di cooperazione che è principio generale del Codice, ma il ruolo riconosciuto agli altri enti ha carattere ausiliario e in base a certe condizioni, come è evidente negli artt. 4 e 5.

Quindi, riguardo ai compiti di tutela, prevale il parallelismo tra competenza legislativa statale e funzioni amministrative dell'amministrazione statale, centrale e periferica. Questo schema tradizionale può non essere adeguato alle esigenze di veloce innovazione per le decisioni e gli interventi; tuttavia, il ruolo del Ministro assicura una particolare rilevanza istituzionale agli interessi pubblici coinvolti, conseguenza che merita un'attenta riflessione⁴⁶.

In tema di valorizzazione, il Codice non stabilisce criteri per il riparto delle competenze, ma l'art. 112, comma 6, ben chiarisce che in assenza di accordi *ex* comma 4, ciascun soggetto pubblico è tenuto ad assicurare la valorizzazione dei beni di cui ha la disponibilità; inoltre, vi sono indicazioni puntuali riguardo alle modalità di esercizio delle funzioni con un chiaro orientamento per misure di cooperazione e coordinamento fra i soggetti pubblici e tra questi ed i soggetti privati.

L'intesa è richiamata anche per la valorizzazione, dato che l'art. 7, secondo comma, del Codice prevede che "il Ministero, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali perseguono il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici", e la medesima disposizione chiarisce che le norme del Codice fissano i principi fondamentali a cui le Regioni devono attenersi nella potestà legislativa⁴⁷.

catalogazione e nella vigilanza; l'art. 29 prevede che il Ministero e le Regioni possano istituire con accordi centri anche interregionali per attività di ricerca e sperimentazione delle tecniche di restauro e conservazione. Infine, l'art. 40, in tema di interventi conservativi imposti, disciplina l'adozione di accordi programmatici con le Regioni e gli enti locali per interventi che riguardano beni di proprietà di enti locali territoriali.

⁴⁵ Art. 5, comma 7.

⁴⁶ Si rinvia a M. CAMMELLI, *Problemi, soluzioni, riforme*, in *Aedon*, 2016, n. 2.

⁴⁷ Per il necessario collegamento tra la promozione dello sviluppo della cultura e i

Anche gli artt. 102 e 112, commi 4 ss., invocano modalità di cooperazione e lo strumento consensuale per il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione per la fruizione degli istituti e dei luoghi della cultura di appartenenza pubblica⁴⁸ e le attività di valorizzazione dei beni culturali che, almeno in teoria, dovrebbero essere un'applicazione del principio di leale collaborazione⁴⁹. Tuttavia, è evidente la natura ausiliaria e, quindi, limitata dell'intervento regionale o degli enti locali rispetto al ruolo dell'amministrazione centrale. L'art. 7, invece, meglio sottolinea la collaborazione come modello di riferimento "privilegiato"⁵⁰ per le attività di valorizzazione e l'integrazione delle proposte, nella prospettiva di un necessario coinvolgimento degli enti del territorio in cui i beni hanno la loro sede. Ovviamente incidono le differenze di capacità organizzativa delle singole Regioni, dato che il modello dev'essere adattato alle situazioni concrete; alcune discipline regionali, che oltre a definire il riordino di norme già esistenti⁵¹, hanno introdotto forme di cooperazione con gli enti locali e con lo

compiti di tutela del patrimonio culturale che comporta una lettura unitaria dei commi 1 e 2 dell'art. 9 Cost. v. D. SORACE, *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al "principio dell'intesa" (una prima lettura del Codice dei beni culturali e ambientali)*, in *Le Regioni*, 2005, 316 ss., in cui sono esaminati gli aspetti critici della nuova disciplina riguardo alla dibattuta distribuzione delle competenze legislative tra Stato e Regioni e alla ripartizione delle funzioni amministrativa in materia di tutela, valorizzazione e fruizione, considerando i principi di adeguatezza e di sussidiarietà in relazione alla diffusa previsione di accordi; è, quindi, illustrato un quadro completo di questioni rilevanti che in seguito saranno al centro dell'attenzione della dottrina.

⁴⁸ V. gli accordi di cui al comma 5 tra Ministero e Regioni ed altri enti territoriali, in base al principio di sussidiarietà, differenziazione e di adeguatezza, per il trasferimento della disponibilità di istituti e luoghi della cultura, al fine di assicurare un'adeguata fruizione e valorizzazione dei beni ivi presenti.

⁴⁹ Il principio di leale cooperazione, collaborazione e di concerto delle azioni nella valorizzazione dei beni culturali è stato indicato espressamente già dalla Corte Costituzionale 28 luglio 1988, n. 921 con riferimento ai musei di enti locali.

⁵⁰ Si rinvia a C. BARBATI, *Commento art. 7*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 94.

⁵¹ Tra le prime leggi regionali davvero approfondite, l.r. Toscana 25 febbraio 2010, n. 21 (Testo unico in materia di beni, istituti e attività culturali); l.r. Liguria 31 ottobre 2006, n. 33 (Testo unico in materia di cultura), discipline di riordino delle norme anche per i musei.

Stato, atti di coordinamento, intese e accordi per favorire l'integrazione dei compiti, anche mediante delibere e attività negoziale⁵².

Per questi aspetti occorre, inoltre, considerare gli artt. 4 e 5 del Codice che prevedono la possibile attribuzione di funzioni ulteriori di tutela del patrimonio culturale alle Regioni e agli enti locali nonché l'art. 102 circa l'attribuzione ai medesimi enti della gestione di istituti e luoghi della cultura statali. Infatti, questa disposizione contiene criteri di distribuzione delle competenze tra Stato, Regione ed enti pubblici secondo tre principi di organizzazione di cui il primo consiste nell'attribuzione diffusa a questi enti del compito di assicurare la fruizione dei beni presenti negli istituti o luoghi della cultura di appartenenza.

Dalla ricostruzione del quadro normativo emerge un'amministrazione del patrimonio culturale secondo un sistema "a rete" dei diversi livelli⁵³ che interagiscono mediante relazioni complementari di integrazione dei compiti e delle responsabilità; la disciplina speciale dei beni non comporta una separazione nell'esercizio delle competenze, ma attività di collaborazione per attuare obiettivi comuni *ex art. 9 Cost.*

Tuttavia, l'evidente pluralismo dei soggetti competenti non esclude settori di gestione prevalentemente accentrata con alcuni profili di autonomia ancora in fase di lenta evoluzione, come nel caso dei musei statali che saranno in seguito esaminati.

Il Codice è fonte di principi generali e ad essi le Regioni devono conformarsi nell'adozione di leggi regionali. In particolare, alla legge regionale spetta disciplinare la fruizione dei beni presenti negli istituti

⁵² Per il ruolo degli enti territoriali v. B. ACCETTURA, *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015, 74 ss.; per un'analisi approfondita del tortuoso cammino delle competenze culturali delle Regioni e della giurisprudenza costituzionale, v. S. MABELLINI, *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Giappichelli, Torino, II Ediz., 2021, 233 ss.

⁵³ Circa l'evoluzione dell'organizzazione amministrativa, già a partire dagli anni Ottanta del Secolo scorso, verso il modello reticolare e composito in cui lo Stato e gli enti territoriali concorrono nell'elaborazione di politiche pubbliche, pur con rapporti gerarchici e funzionali v. S. CASSESE, *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 374 ss.

e luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità, ad es. riguardo ai musei degli enti territoriali; è, quindi, evidente come la fruizione rappresenti una soluzione giuridica di collegamento tra la tutela e la valorizzazione. Inoltre, dall'art. 102 emerge la stretta correlazione funzionale tra le due funzioni: la fruizione integra *ex se* valorizzazione in quanto la fruizione è la prima finalità di questa attività, sebbene siano ormai diffuse altre modalità indirette mediante la telematica. Peraltro, gli accordi che riguardano la fruizione sono approvati con le procedure *ex art. 112* applicabili agli accordi di valorizzazione dei beni culturali di proprietà pubblica.

Il secondo principio emerge dall'art. 102, secondo comma, ove è stabilita la competenza legislativa delle Regioni in tema di fruizione degli istituti e dei luoghi della cultura dello Stato ai quali il medesimo abbia trasferito la disponibilità alle Regioni e agli altri enti territoriali locali in base ad un accordo di carattere pubblicistico, ai sensi del comma 5 della medesima disposizione. L'ulteriore considerazione di principio riguarda l'oggetto di questi accordi organizzativi che possono essere di due tipi di cui il primo relativo, appunto, al trasferimento della disponibilità (possesso e usi consentiti del bene culturale secondo il Codice) dal Ministero alla Regione o ad altri enti territoriali in base a valutazioni secondo i principi di adeguatezza, di differenziazione e di sussidiarietà e clausole necessarie che prevedono in certi casi di inefficienza la revoca del trasferimento. La seconda categoria riguarda gli accordi relativi al coordinamento, all'armonizzazione e all'integrazione della fruizione dei beni culturali presenti negli istituti o nei luoghi della cultura e per queste finalità il Ministero, la Regione e gli altri enti territoriali adottano le procedure dell'art. 112 e, in caso di mancato accordo, l'ente pubblico deve assicurare la fruizione dei beni di cui ha la disponibilità.

Gli strumenti consensuali, pur accomunati dal carattere pubblicistico, si distinguono in quanto quelli di cui all'art. 4 sono accordi di regolamentazione nel senso di definizione di regole armonizzate e coordinate per la fruizione in modo integrato degli istituti e dei luoghi della cultura; mentre l'ipotesi di cui all'art. 5 riguarda gli accordi dispositivi che trasferendo la disponibilità del bene hanno un contenuto patrimoniale. L'art. 103 disciplina l'accesso agli istituti e luoghi della

cultura che può essere a pagamento o gratuito (biblioteche e archivi pubblici) e per la prima ipotesi è stabilita la necessaria stipulazione di convenzioni⁵⁴ tra enti pubblici e soggetti privati per la gestione di biglietterie, dopo l'individuazione del gestore mediante procedura ad evidenza pubblica.

L'art. 102, comma 3, riguarda la fruizione dei beni culturali pubblici fuori dalla sede degli istituti e dei luoghi della cultura *ex art.* 101, funzione assicurata compatibilmente con lo svolgimento degli scopi istituzionali a cui sono destinati, senza ulteriori precisazioni, dato che certamente nel Codice prevale la logica della fruizione nei musei e, peraltro, non tutti i beni immobili sono collegati a funzioni istituzionali (Palazzo Chigi, Quirinale, Palazzo Spada, ecc.) e si caratterizzano attualmente per una destinazione oppure essa è stata abbandonata. La fruibilità è di fatto garantita solamente per quelli che sono sede istituzionale mediante visite programmate e raramente per i beni inutilizzati.

Quanto ai beni culturali di proprietà privata, l'art. 104 stabilisce che alcune categorie possono essere assoggettate alla fruizione pubblica, quali ad es. i beni culturali immobili indicati nell'art. 10, comma 3, lett. a) e d) per l'interesse artistico, storico, archeologico particolarmente importante e appartenenti a privati con fini di lucro, e le cose immobili appartenenti a chiunque e rilevanti per l'interesse eccezionale con riferimento alla storia politica, militare, della letteratura e dell'arte, dell'industria e della cultura in genere. Inoltre, occorre includere le collezioni private assoggettate al vincolo di interesse culturale di cui all'art. 13. L'"eccezionale interesse" dev'essere dichiarato dal Ministero a seguito di uno specifico procedimento, sentito il proprietario il cui diritto risulta in parte limitato nella sua esclusività; si aggiungono i beni privati per il cui restauro e conservazione possono essere utilizzati contributi pubblici, in base all'art. 38 certamente di non diffusa applicazione. Questi settori di beni privati sono tutti assoggettabili ad un obbligo di visita, se consideriamo le ampie categorie di cui all'art. 104.

In questo quadro, gli enti locali (Comuni e Città metropolitane) assumono un ruolo rilevante, in quanto devono assicurare la fruibilità e,

⁵⁴ L'art. 103 prevede agevolazioni per categorie di fruitori, nel rispetto della parità di trattamento tra i cittadini dell'UE.

infatti, possono partecipare alla definizione degli accordi richiamati. Il contesto normativo offre alcune opportunità agli enti locali, che si sono prevalentemente limitati a gestire i beni di proprietà e gli istituti esistenti sul relativo territorio di competenza.

La legislazione statale ha rinviato alle scelte regionali l'individuazione degli spazi da riconoscere alle autonomie locali per le attività di valorizzazione nel rispetto dei criteri di differenziazione e di adeguatezza e dell'art. 119 Cost. riguardo alla necessaria sostenibilità finanziaria di funzioni locali attribuite dalla legge. Tuttavia, non emergono interventi regionali significativi, tranne per alcune Regioni. Inoltre, le scelte regionali iniziali⁵⁵ si sono orientate per attribuire funzioni alle Province in materie di tutela e valorizzazione, ente che in seguito è stato sottoposto ad un complessivo ridimensionamento; circa i rapporti con gli enti locali, solamente la Regione Toscana ha previsto un apparato unitario regionale con autonomia tecnico-scientifica⁵⁶.

Dopo la riforma dell'organizzazione del 2014, le leggi regionali sono state aggiornate ed integrate e ciò ha contribuito ad una maggiore incisività degli interventi e ciò vale sia per le discipline che erano già piuttosto evolute⁵⁷, sia per le nuove leggi regionali adottate che hanno del tutto sostituito le precedenti, incentivando ad es. la messa in rete degli istituti culturali regionali⁵⁸. Il legislatore regionale ha definito il

⁵⁵ V. ad es., l.r. Emilia-Romagna, 24 marzo 2000, n. 18, Norme in materia di biblioteche, archivi storici, musei e beni culturali, integrata e modificata più volte dal 2015 al 2021 (l.r. 21 ottobre 2021, n. 13).

⁵⁶ V. l.r. 25 febbraio 2010, n. 21; v. art. 3, Forme di collaborazione con lo Stato, con gli enti locali e con i soggetti privati, art. 17 Sistemi museali, artt. 20-21 sul riconoscimento della qualifica di museo o ecomuseo di rilevanza regionale e art. 22 che ha istituito la Commissione tecnica regionale per i musei e gli ecomusei.

⁵⁷ Nei casi della Toscana, Emilia-Romagna e del Veneto (l.r. 5 settembre 1984, n. 50, norme in materia di musei, biblioteche, archivi degli enti locali o di interesse locale e n. 51 per lo sviluppo e la diffusione delle attività culturali, abrogate dalla l.r. 16 maggio 2019, n. 17, legge per la cultura vigente).

⁵⁸ Si rinvia, ad es. alla l.r. Lazio, 15 novembre 2019, n. 24 (Disposizioni in materia di servizi culturali regionali e di valorizzazione culturale" e successive modifiche; per le più recenti discipline v. l.r. Umbria 22 dicembre 2002, n. 24 (Sistema museale regionale. Salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali connessi), modificata dalla l.r. 3 agosto 2018, n. 6, in attuazione del d.m. 21 febbraio 2018, n. 113, prevedendo l'istituzione di un apposito Organismo regionale di accreditamento al sistema nazionale; l.r. Campania 23 febbraio 2005, n. 12 e successive modifiche, che ha previsto un

nuovo assetto delle competenze amministrative e il contributo degli enti locali con meccanismi razionali e riferimenti unitari nel territorio regionale di cui alcuni con compiti da tempo consolidati⁵⁹, diversamente dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (c.d. legge Delrio) circa il riordino dell'amministrazione locale mediante intese, soluzioni concertate e di programmazione che hanno evidenziato un'eccessiva complessità di applicazione⁶⁰.

Le Regioni possono adottare politiche di incentivazione dello sviluppo economico anche per il settore culturale, nonostante non vi siano riferimenti nell'art. 117 Cost.; il tentativo interpretativo di invocare la competenza residuale di cui al comma 4, è stato sottoposto alla Corte Costituzionale⁶¹ che ha chiarito la non riconducibilità dell'economia ad una materia in senso proprio, bensì ad un fine per ogni ente pub-

sistema museale associativo, territoriale o tematico e di un Comitato regionale per i musei come organo di consulenza tecnico-scientifica; l.r. Basilicata, 13 agosto 2015, n. 30 (Disposizioni in materia di patrimonio culturale, finalizzate alla valorizzazione, gestione e fruizione dei beni materiali e immateriali della Regione Basilicata); l.r. Lombardia 7 ottobre 2016, n. 25 (Politiche regionali in materia culturale, Riordino normativo); l.r. Piemonte 1° agosto 2018, n. 11 (Disposizioni coordinate in tema di cultura); l.r. Veneto 16 maggio 2019, n. 17 (Legge per la cultura).

⁵⁹ Si consideri, ad es., l'Istituto per i beni artistici, culturali e naturali che era stato istituito dalla Regione Emilia-Romagna nel 1974 e poi ridefinito con l.r. 10 aprile 1993, n. 29, come organo tecnico-scientifico di riferimento per tutte le funzioni amministrative negli enti territoriali nel settore, operante anche con la l.r. 24 marzo 2000, n. 18. L'istituto è stato soppresso il 31 dicembre 2020 e le funzioni sono state attribuite al nuovo Servizio Patrimonio Culturale (Assessorato cultura e paesaggio della Regione) dalla L.R. 26 novembre 2020, n. 7, relativa al riordino istituzionale e all'esercizio delle funzioni regionali nel settore del patrimonio culturale di modifica della l.r. n. 18/2000. In particolare, si rinvia all'art. 1 da cui emerge che la Regione promuove lo sviluppo degli istituti culturali in concorso con gli enti locali e all'art. 2 in base al quale la Regione favorisce lo sviluppo degli istituti culturali in collaborazione tra questi, lo Stato, le Università, gli enti locali, le fondazioni bancarie e altri enti pubblici e privati. Inoltre, l'art. 5, circa i servizi e la cooperazione museale, introduce con chiarezza la soluzione dell'unione di Comuni (schema richiamato dalla legge Delrio) che deve coordinarsi con quanto affermato nell'art. 14 relativo ai musei e ai beni secondo sistemi integrati sul territorio.

⁶⁰ Per le competenze comunali dopo la Legge Delrio v. C. TUBERTINI, *L'assetto delle funzioni locali in materia di beni e attività culturali dopo la legge 56/2014*, in *Aedon*, 2016, n. 1.

⁶¹ Sentenza n. 165 del 2007, punto 4.3. e sentenza n. 200/2012 punto 7.5.

blico nell'ambito delle proprie competenze. La scelta del legislatore è stata quella di collegare le finalità economiche alle diverse materie di competenza concorrente nel senso che le Regioni sono competenti anche per i relativi profili economici e, in particolare, proprio per la materia "promozione e organizzazione di attività culturali".

La programmazione territoriale spesso è collegata a forme di aggregazione tra Comuni e questo schema è il presupposto del modello associativo di rete di più musei comunali⁶² in coerenza con i sistemi museali che sono al centro della strategia del settore per la gestione di attività e di servizi, pur nel rispetto dell'art. 117 Cost., comma 2, lett. m) e p) riguardo alla potestà legislativa esclusiva statale.

Le ragioni della distinzione tra pubblico e privato nell'esame della valorizzazione possono essere ricondotte alla natura dei beni, alle caratteristiche della valorizzazione, ai molteplici interessi coinvolti e ai reciproci collegamenti tra le diverse soluzioni⁶³. Il legislatore ha previsto una diversa considerazione dell'interesse culturale, delle modalità di individuazione e di tutela dei beni pubblici o privati (v. artt. 10 ss.), escludendo una configurazione unitaria dei beni culturali sotto il profilo oggettivo. È stato applicato il criterio di differenziare la disciplina dell'individuazione a seconda della natura pubblica o privata dei beni e, infatti, mentre i beni culturali di appartenenza pubblica sono ricompresi in un elenco *ex lege*, quelli di appartenenza privata sono tali in quanto sia intervenuta la dichiarazione di interesse culturale e solamente se si caratterizzano per un interesse culturale qualificato. Così è diversa la disciplina per l'intervento pubblico o privato, al fine della conservazione con alcune difficoltà applicative, dato che per la programmazione il Codice richiama un metodo di concertazione che non sembra coinvolgere adeguatamente i privati, pur titolari di interessanti risorse finanziarie, organizzative e di gestione.

Vi sono problemi di classificazione per la valorizzazione, da un lato, per la sua natura pubblicistica e, dall'altro, per la necessaria nozione aperta e dinamica, che include iniziative ed interventi atipici da parte di imprese culturali e di altri soggetti privati, volti a migliorare la

⁶² Come modello associativo infra-comunale v. A. SERRA, C. TUBERTINI, L. ZANETTI, *Autonomie territoriali e beni culturali dopo il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Aedon*, 2006, n. 2.

⁶³ V. L. CASINI, *Ereditare il futuro*, cit., 107 ss.

fruizione e a trasformare le modalità di godimento dei beni culturali mediante procedimenti di autorizzazione, di concessione e strumenti contrattuali, distinti per i servizi aggiuntivi, le liberalità e le sponsorizzazioni. Anche le persone giuridiche concessionarie di beni possono partecipare alla costituzione di soggetti giuridici il cui statuto preveda la valorizzazione dei beni culturali e se questa missione sia consentita dalla legge.

Per meglio comprendere le conseguenze dell'introduzione della valorizzazione, è utile richiamare la legge regionale del Veneto, 16 maggio 2019, n. 17, "Legge per cultura" che si riferisce non solo ai beni culturali e paesaggistici, ma anche ad attività collegate meno tradizionali e più innovative che includono espressamente le imprese culturali e creative⁶⁴, le attività culturali e editoriali⁶⁵, le professioni culturali⁶⁶, il volontariato culturale⁶⁷ e l'arte contemporanea⁶⁸ secondo una visione assai estesa che caratterizza questa disciplina. Inoltre, la legge regionale definisce la politica di valorizzazione e gli obiettivi di promozione delle attività culturali mediante una programmazione triennale e piani annuali, anche in raccordo con il turismo, l'industria e le altre attività produttive.

Assai interessanti le affermazioni del legislatore regionale⁶⁹ inerenti alla cultura come diritto per la crescita e la qualità della vita e risorsa fondamentale per lo sviluppo economico e sociale, confermando il rapporto tra cultura ed economia. L'impostazione è in linea con l'orientamento del Ministero che solo di recente ha considerato questi settori strategici e il valore economico, ad es. nel d.m. 21 febbraio 2018, n. 113 sui livelli minimi di qualità degli istituti museali di appartenenza pubblica sono illustrati criteri anche economici, ambito approfondito da diversi studi a partire dal Rapporto 2018 "*Io sono cultura – l'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi*"⁷⁰.

⁶⁴ Art. 13.

⁶⁵ Artt. 31 ss.

⁶⁶ Art. 15.

⁶⁷ Art. 25.

⁶⁸ Art. 26. La disciplina regionale riguarda anche lo spettacolo dal vivo e le attività cinematografiche, v. artt. 34 ss.

⁶⁹ Art. 2, comma 1.

⁷⁰ Pubblicato dalla Fondazione Symbola e Unioncamere; per l'indagine del 2021

3.1. *La partecipazione dei soggetti privati e delle imprese culturali*

La valorizzazione include la gestione dei beni culturali, che era già prevista⁷¹ dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e, in seguito, inserita dal Codice dei beni culturali proprio nell'ambito vasto della valorizzazione, con la conseguenza che la gestione è regolata da norme statali⁷². Per questo contesto ampio di competenze è prevista una soluzione di “governo multilivello” che comporta la doverosa partecipazione dello Stato, delle Regioni e degli altri enti territoriali come previsto dall'art. 112 del Codice in attuazione dell'art. 7 che contiene un principio generale di cooperazione⁷³ tra questi enti e, in base all'ultimo comma dell'art. 6, include la partecipazione dei soggetti privati singoli o associati, affermando una possibile applicazione contestuale dei principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale⁷⁴. I privati sono coinvolti nella funzione di valorizzazione in quanto proprietari dei beni interessati oppure come imprese che intendono collaborare per attività di valorizzazione culturale e attività di carattere economico⁷⁵.

sulle industrie culturali in relazione alla crisi causata dalla pandemia v. Quaderno 4 agosto 2021, in *www.symbola.net*.

⁷¹ Si rinvia agli artt. 148 ss.; in seguito diverse norme sono state abrogate proprio dal Codice. L'art. 149 riserva le funzioni e i compiti di tutela dei beni culturali allo Stato, mentre lo Stato, le Regioni e gli enti locali concorrono all'attività di conservazione. Le Regioni, Province e Comuni possono formulare proposte ai fini dell'esercizio di alcune funzioni riservate allo Stato, ad es. circa l'apposizione di vincoli diretti o indiretti di interesse storico o artistico e la vigilanza sui beni.

⁷² Per approfondimenti v. S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2001; S. MABELLINI, *L'intreccio di competenze in materia di gestione dei servizi culturali e il tortuoso cammino verso l'esternalizzazione*, in *Rass. Parl.*, 2011, 124 ss.;

⁷³ L'art. 7 stabilisce che “Il presente Codice fissa i principi fondamentali in materia di valorizzazione del patrimonio culturale. Nel rispetto di tali principi le Regioni esercitano la propria potestà legislativa. Il Ministero, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali *perseguono* il coordinamento, l'armonizzazione e l'integrazione delle attività di valorizzazione dei beni pubblici.”

⁷⁴ Per approfondimenti v. G. MANFREDI, *La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario*, in *Il capitale culturale*, 2011, n. 3, 26 ss.; S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 403 ss.; A. IACOPINO, *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, cit., 150 ss.

⁷⁵ Sulle diverse categorie di soggetti privati che potrebbero essere coinvolti nella valorizzazione, v. E. BATTELLI, *I soggetti privati e la valorizzazione del patrimonio cul-*

Proprio alla valorizzazione e alla gestione si ricollegano profili economici ed obiettivi di economicità, da intendersi non solo nel senso del diritto amministrativo, ma anche con riferimento alle attività imprenditoriali.

Questa moderna impostazione deve, ovviamente, coordinarsi con l'articolazione delle competenze, impostata secondo uno schema organizzativo multilivello che incentra la tutela nelle amministrazioni statali, competenza sovraordinata in senso gerarchico rispetto alla valorizzazione in base all'art. 6, comma 2, del Codice ed attribuisce rilevanza all'appartenenza del bene e alla sua sede da cui dipende la cura da parte dell'ente territoriale titolare.

Peraltro, in mancanza di accordi di valorizzazione, l'art. 112, comma 6, prevede che l'ente che ha la disponibilità del bene sia tenuto a garantire la valorizzazione, principio che conferma il necessario collegamento tra la competenza e il titolare del bene culturale che deve curare i relativi interessi. Con riferimento alla potestà legislativa concorrente delle Regioni, la Corte Costituzionale⁷⁶ ha confermato l'ammissibilità di una disciplina statale per gli aspetti di dettaglio, qualora lo Stato ne sia il proprietario.

L'interpretazione della Corte ha confermato in più occasioni⁷⁷ la distinzione tra tutela e valorizzazione e i profili di contiguità che possono emergere quando la tutela coinvolga la competenza regionale. In effetti, non è stato escluso un effettivo concorso ed intreccio tra la competenza esclusiva statale e quella concorrente tra Stato e Regioni, situazione che comporta l'obbligo dell'intesa e l'incostituzionalità di norme che non la prevedevano. Tuttavia, le forme d'intesa non sono frequentemente previste e la disciplina vigente della tutela e della valorizzazione dei beni culturali è prevalentemente contenuta nel Codice e in leggi regionali che riguardano la valorizzazione e, più recentemente, il sistema museale e l'attuazione dei livelli minimi di qualità dei musei pubblici.

turale, in E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma Tre Press, Roma, 2017, 53 ss.; A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati, Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019.

⁷⁶ Corte Costituzionale, 20 gennaio 2004, n. 26.

⁷⁷ V. ad es., Corte Costituzionale, 9 giugno 2015, n. 140.

A parte le questioni di intreccio di competenze statali e regionali, la nozione di valorizzazione ha acquisito nel tempo un duplice contenuto sia come miglioramento delle condizioni di fruizione pubblica del patrimonio culturale, sia come azione volta a conseguire maggiori risorse per un settore che include beni e rapporti che presentano una prospettiva economica, con profili del tutto particolari rispetto agli altri beni pubblici. Questo schema ha un fondamento normativo nell'art. 6 e 111 del Codice che riconosce ampiamente il ruolo dei privati e delle imprese per i possibili collegamenti tra beni pubblici, fruizione e forme compatibili di utilizzazione economica, dato che l'art. 1, comma 2 del Codice chiarisce che la tutela e la valorizzazione concorrono alla promozione dello sviluppo della cultura.

Di conseguenza, la valorizzazione in senso economico come redditività non può comportare finalità diverse da quella di conoscenza del bene, così l'attività di gestione pur volta a conseguire maggiori ricavi dev'essere comunque funzionale alla migliore tutela e alla fruizione più ampia possibile; infatti, nel settore dei beni culturali, la valorizzazione economica non può affermare un'ulteriore finalità distinta dalla fruizione del bene da ricondurre semplicemente ad uno strumento di produzione di reddito, ma può riferirsi ad un'attività di gestione economica che è certo volta ad ottenere un reddito e, in ogni caso, al fine di assicurare e migliorare la tutela e la fruizione⁷⁸.

La distinzione tra pubblico e privato è il criterio principale per l'esame delle competenze e delle forme di gestione con il relativo regime giuridico da cui emergono diversi obblighi secondo gradualità di attribuzione per la conservazione, la fruizione e valorizzazione; in base all'art. 1 del Codice, lo Stato e gli enti territoriali "assicurano e sostengono la conservazione del patrimonio culturale e ne favoriscono la pubblica fruizione e la valorizzazione", mentre minori sono gli obblighi per gli altri soggetti pubblici che "nello svolgimento della loro attività, assicurano la conservazione e la pubblica fruizione del loro patrimonio culturale". I privati proprietari, possessori o detentori di beni

⁷⁸ L. MERCATI, *La collaborazione pubblico-privato nella gestione e nei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Giappichelli, Torino, 2011, 491; S. CASSESE, *I beni culturali dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 673 ss.

del patrimonio culturale devono garantire la conservazione e sono ampiamente coinvolti nella valorizzazione mediante diversi strumenti previsti dal Codice.

Questo riparto è utile per comprendere gli interessi coinvolti e l'evoluzione del ruolo svolto dai privati anche con riferimento alle imprese culturali. In una prima fase, i rapporti si caratterizzano per la struttura bilaterale dell'interesse pubblico alla conservazione del bene e dell'interesse del privato proprietario con esigenze di temperamento. In seguito, riguardo alla fruizione come servizio privato di utilità sociale, è prevalso uno schema "trilaterale" costituito dall'interesse pubblico espresso dalle amministrazioni, dall'interesse del privato proprietario e dall'interesse della collettività.

La terza fase ha carattere "multilaterale", in quanto più soggetti, privati mecenati e finanziatori con varie soluzioni quali le sponsorizzazioni o gli accordi con le fondazioni bancarie, possono partecipare all'attuazione di finalità pubbliche. Questo quadro di interessi si è evoluto verso forme di possibile proficua collaborazione sulla base di alcuni nuovi schemi giuridici previsti dal Codice dei contratti pubblici vigente e dal d.gs. n. 117/2017 (Codice del Terzo settore) che hanno integrato gli strumenti già previsti dal Codice dei beni culturali.

A fronte della carenza di risorse, di adeguata progettazione e di efficiente gestione diretta, il coinvolgimento dei privati è ormai determinante, come confermato dall'introduzione di norme in materia di sponsorizzazione nel Codice dei beni culturali⁷⁹ e nel Codice dei contratti pubblici⁸⁰ e di disposizioni sugli accordi con le fondazioni bancarie contenute nel primo Codice, e più in generale l'art. 6, comma 3, riconosce espressamente il sostegno e il *favor* per la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati nella valorizzazione del patrimonio culturale.

Le strategie tradizionali, incentrate sul sostegno pubblico, si sono lentamente evolute verso forme di collaborazione con gli enti territoriali e i privati per la promozione e la valorizzazione di specifici territori mediante strumenti di natura consensuale; a questa evoluzione ha in parte contribuito la riforma del Titolo V della Costituzione. La legge

⁷⁹ Art. 151.

⁸⁰ Art. 19.

statale è un costante riferimento se si considera, in coerenza con l'art. 9 Cost., che la tutela, la fruizione e la valorizzazione del patrimonio culturale rientrano per le prestazioni nei livelli essenziali di cui all'art. 117, secondo comma, Cost., lett. m), legislazione riservata allo Stato, necessario riferimento per legislazione regionale.

Quindi, vi sono rapporti complessi con diverse forme di collaborazione e possibili conflitti ed ambiguità tipiche del settore pubblico-privato: vari interessi coesistono ed emergono dal Codice che in diverse occasioni delinea una mediazione, se consideriamo, ad es., le norme sulla fruizione di beni di proprietà privata e, più precisamente, il regime della proprietà dei beni oppure la distinzione tra titolarità pubblica e privata degli istituti e luoghi della cultura *ex art. 101* con evidenti conseguenze giuridiche. La diversa natura dei due settori incide sulla classificazione delle funzioni, sull'iniziativa della valorizzazione e sugli aspetti organizzativi.

L'applicazione del modello della *rete museale*, caratterizzato da soluzioni di accordo e di collaborazione, ha contribuito a diffondere una nuova forma associativa nel rapporto tra enti territoriali, costruita per l'esercizio coordinato delle competenze degli enti locali nella gestione dei servizi museali⁸¹, con riflessi positivi sullo sviluppo sociale ed economico dei territori coinvolti. Tuttavia, le soluzioni adottate consistono prevalentemente in modelli di tipo consensuale e convenzionale, secondo un'impostazione tradizionale, adattati alle esigenze del settore. Con la riforma del 2014, l'introduzione dei Poli museali regionali ha evidenziato una certa evoluzione, ma con profili di contraddizione tra l'esistenza di più strumenti di raccordo e di coordinamento e le esigenze di unificazione e di semplificazione per garantire una certa unità di indirizzo politico dei livelli di governo coinvolti.

Per l'attuazione della valorizzazione ad iniziativa pubblica l'art. 112 richiama, in applicazione del principio di collaborazione e di consensualità, l'accordo (di programma, qualificazione in realtà non richiamata) che è strumento principale codificato e che consente di af-

⁸¹ V. A. SERRA, C. TUBERTINI, L. ZANETTI, *Autonomie territoriali e beni culturali dopo il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit. La gestione dei beni culturali è stata ricondotta dalla Corte Costituzionale alla potestà legislativa concorrente già nella sentenza n. 272/2004, mentre la gestione dei servizi pubblici di interesse generale non economico rientra nell'autonomia di organizzazione degli enti locali.

fermare un sistema integrato e di coordinamento volto a superare eventuali contrasti nell'esercizio delle competenze *ex artt.* 117 e 118 Cost. In assenza di accordi, soluzione chiaramente preferita rispetto alle determinazioni amministrative, prevale la regola secondo cui ciascun soggetto pubblico coinvolto deve garantire la valorizzazione dei beni di cui ha la disponibilità⁸².

Il criterio "dominicale", collegato alle facoltà del proprietario del bene demaniale culturale *ex art.* 10 del Codice e ai compiti di valorizzazione per la pubblica fruizione, rappresenta il presupposto per la stipulazione di accordi. Peraltro, tali atti sono "legittimati" dalla riconosciuta capacità negoziale delle amministrazioni, in base agli artt. artt. 11 e 15 della l. n. 241/1990, e dei privati. Inoltre, per la programmazione negoziata, le intese di programma e i patti territoriali sono stati da tempo previsti dall'art. 2, comma 203, della l. 23 dicembre 1996, n. 662 ("Misure di razionalizzazione della finanza pubblica") e gli accordi di programma degli enti locali dall'art. 34 del Testo unico degli enti locali.

Questo schema di amministrazione negoziata per accordi dev'essere interpretato alla luce dei principi di sussidiarietà (verticale) e di adeguatezza, come modalità di esercizio congiunto di una funzione che deriva dall'evoluzione lenta della concertazione⁸³ al fine di creare itinerari di valorizzazione, reti museali e percorsi tematici, migliorando la gestione e superando le eventuali difficoltà dell'intricato quadro di competenze sui beni culturali.

Il sistema di concertazione previsto dal comma 4 dell'art. 112 presenta più livelli integrati in senso verticale per la fase strategica che è autonoma e distinta da quella di programmazione e di gestione. Lo

⁸² Art. 112, comma 6.

⁸³ L'impostazione collaborativa è stata introdotta nel settore a partire dagli artt. 2, comma 2, del d.p.r. 3 dicembre 1975, n. 805 sull'organizzazione del Ministero, 152, comma 2, del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, 10, comma 1, lett. a, del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, che è prevalsa sul raccordo strutturale mediante organi misti come le commissioni regionali miste per i beni e le attività culturali (art. 154 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, in seguito abrogato dall'art. 6 del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156). La programmazione è stata, infatti, in seguito definita per singoli progetti e non per piani generali annuali o pluriennali di valorizzazione che spettavano alle commissioni. V. D. VALIANO, *Art. 112*, in G. CAIA, N. AICARDI, G. TROPEA (a cura di), *Commento al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2005, 1446 ss.

Stato, le Regioni e gli altri enti territoriali stipulano accordi su base regionale e subregionale in relazione ad ambiti territoriali omogenei per definire le strategie e gli obiettivi comuni della valorizzazione rinviando ai piani strategici di sviluppo culturale e ai programmi per i beni culturali di pertinenza pubblica. Lo Stato stipula accordi tramite il Ministero direttamente o d'intesa con le altre amministrazioni statali competenti.

L'accordo di programma tra amministrazioni è stato adottato come soluzione più adeguata, in quanto per sua natura flessibile e adattabile alla tecnica della pianificazione⁸⁴; lo schema è richiamato nel Codice dei beni culturali e la disciplina generale è prevista nella l. n. 241/1990. Il modello consensuale per la valorizzazione dei beni culturali non è certo una novità, considerate le note relazioni tra sviluppo economico, governo del territorio, ambiente e beni culturali e, soprattutto, le materie che ricadono nella competenza legislativa regionale; inoltre, incentiva lo sviluppo locale e l'adozione di altri strumenti riconducibili alla programmazione negoziata secondo un'impostazione di cooperazione tra settore pubblico e privato⁸⁵.

Oltre all'accordo di programma, occorre richiamare l'intesa, il patto territoriale, il contratto di programma e di area la cui origine risale agli artt. 11 e 15 della l. n. 241/1990, in seguito introdotti mediante norme per incentivare l'economia locale; ad es. la l. 23 dicembre 1996, n. 662, è stata presupposto di strumenti consensuali⁸⁶ adottati dalle Regioni secondo lo schema dell'intesa di programma per individuare le linee generali degli interventi e l'accordo di programma "quadro" per l'attuazione. Anche l. d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ha contribuito a diffondere gli accordi tra Regioni e Ministero per i beni e le attività culturali e forme di cooperazione aperte alla partecipazione degli enti locali

⁸⁴ Si rinvia a L. ZANETTI, *Gli accordi di programma quadro in materia di beni e attività culturali*, in *Aedon*, 2000, n. 3; B. ACCETTURA, *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, cit., 109 ss.

⁸⁵ V. P. CHIRULLI, *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, cit., 735 ss.; M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2020, 295 ss.; ID., *Patrimonio culturale e sviluppo*, in M. MALO, F. MORANDI (a cura di), *Declinazioni di patrimonio culturale*, cit., 69-71.

⁸⁶ V. art. 2, comma 203, lett. a), l. n. 662/1996.

e ai privati alla luce di un concetto di valorizzazione come strumento di sviluppo territoriale.

Gli accordi di cui all'art. 112 del Codice hanno natura di atti di organizzazione con finalità di coordinamento e di collaborazione tra Stato, Regioni ed enti locali con fasi di programmazione specifica o di pianificazione gestionale o attuativa per obiettivi di valorizzazione, su base regionale o infraregionale. Il tenore letterale della disposizione, prima delle correzioni e integrazioni previste dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156, incentrava l'attenzione su uno strumento per il territorio regionale, al fine di definire i principi, gli obiettivi e le modalità di attuazione per la valorizzazione dei beni culturali e le forme di gestione. L'ambito soggettivo è esteso, dato che riguarda lo Stato, le Regioni, gli enti locali e i privati, pur non proprietari di beni oggetto dei progetti e nel senso di enti privati *profit* e *non profit*. La disposizione, modificata nel 2006, rafforza l'applicazione di modelli consensuali superando la tendenza ad interventi di valorizzazione decisi o comunque condizionati dall'amministrazione centrale.

La programmazione negoziata mediante accordi, che dev'essere formulata in linea con l'art. 111 sulle attività di valorizzazione, individua il territorio, gli istituti e i luoghi della cultura e i beni (pubblici o privati, previo consenso del proprietario) da valorizzare e definisce le linee generali del progetto di sviluppo contenente profili organizzativi e risorse, strutture e reti, competenze tecniche al fine di promuovere la conoscenza del patrimonio culturale, sostenere la conservazione e le migliori condizioni di fruizione. L'eventuale partecipazione dei privati, singoli o associati, si inserisce in questo contesto e in via diretta solamente se proprietari dei beni in quanto interessati alla valorizzazione. Un'ulteriore forma di partecipazione è consentita solo a soggetti privati senza fini di lucro mediante adesione successiva agli accordi.

Il contenuto programmatico è volto allo sviluppo del territorio e riguarda "ambiti territoriali definiti" con fini di promozione dell'integrazione "nel processo di valorizzazione concordato, delle infrastrutture e dei settori produttivi collegati" (art. 112, comma 4). Tuttavia, in questo caso la partecipazione dei soggetti privati è meno estesa, dato che il privato deve esprimere un semplice assenso solamente se è proprietario dei beni coinvolti, mentre in generale i privati sono esclusi dalle scelte strategiche.

Nell'ambito degli accordi strategici, può operare un interessante schema giuridico con prospettive di attività imprenditoriale previsto dall'art. 112, comma 5, del Codice secondo cui lo Stato, mediante Ministero e altre amministrazioni statali competenti, le Regioni e gli altri enti pubblici territoriali possono costituire "soggetti giuridici" a cui affidare la formulazione e lo sviluppo dei piani strategici di sviluppo culturale. Il comma 8 consente la partecipazione di soggetti privati proprietari di beni culturali oggetto di valorizzazione e persone giuridiche private senza fini di lucro (ad es., fondazioni), anche se non dispongano di beni culturali, purché l'intervento sia previsto dalla legge o dallo statuto. Più precisamente, può trattarsi di persone fisiche e di persone giuridiche non lucrative e anche di imprese culturali sociali; la norma prevede dei limiti nel senso che la partecipazione agli accordi strategici è possibile solamente per gli interessati ai beni di proprietà privata⁸⁷, mentre la partecipazione ai soggetti giuridici affidatari di elaborazione e di sviluppo di piani strategici di sviluppo culturale è consentita solo a persone fisiche o a imprese proprietarie dei beni culturali da valorizzare e a persone giuridiche non lucrative.

In sostanza, nella progettazione e nei soggetti giuridici *ex art.* 112, comma 5 può essere coinvolto il privato come proprietario dei beni oggetto di valorizzazione oppure come soggetto "sociale" del Terzo settore; mentre nella gestione indiretta della valorizzazione pubblica – sottoposta a procedura ad evidenza pubblica – può essere coinvolto solamente il privato imprenditore, basando la distinzione ai fini della partecipazione sul requisito della proprietà dei beni.

La fase strategica *ex* comma 4, che ha carattere prevalentemente pubblicistico, esclude del tutto il privato, dato che una lettura attenta delle norme evidenzia che non possono essere coinvolte le persone giuridiche private non lucrative e non proprietarie e neppure le imprese non proprietarie di beni culturali.

I soggetti del Terzo settore hanno, invece, un ruolo riconosciuto nella fase della programmazione e una posizione di adesione agli obiettivi strategici, definiti nell'accordo mediante ad es., i protocolli di intesa, che però hanno carattere di accordi programmatici e non con tenui operativi in senso stretto per la pianificazione di attività di valorizza-

⁸⁷ Art. 112, comma 4.

zione; la partecipazione delle fondazioni, radicate nel territorio, come adesione ai risultati e agli accordi strategici⁸⁸, è consentita dai protocolli *ex art.* 121.

Le diverse soluzioni comportano il coinvolgimento del territorio per le strutture, i servizi di ricettività e le attività produttive insediate ed è, quindi, promossa la creazione di economie esterne al settore dei beni culturali, nel senso che la loro valorizzazione comporta valorizzazione del territorio e l'estensione della fruizione, secondo gli obiettivi dell'art. 6. In sintesi, gli accordi strategici, che sono espressione della realtà territoriale, presentano tre contenuti secondo gradualità: un contenuto essenziale di analisi strategica come studio critico della situazione, di definizione della valorizzazione adeguata ai bisogni e di determinazione di obiettivi di lungo periodo secondo piani strategici di sviluppo culturale e di programmi aventi ad oggetto beni pubblici. A questo contenuto si collegano la promozione di infrastrutture e di settori produttivi e l'eventuale accordo con proprietari privati di beni culturali.

La fase della programmazione è quella centrale in quanto definisce gli obiettivi pubblici e verifica la possibile realizzazione, come regolata dagli artt. 112 e 115; essa si colloca nel momento intermedio di pianificazione e di fattibilità volta all'elaborazione di piani strategici di sviluppo culturale che selezionano le strategie. L'elaborazione del piano può derivare dall'azione congiunta dei soggetti che hanno contribuito all'accordo strategico oppure essi possono affidarla ad appositi "soggetti giuridici" a partecipazione mista di diverse amministrazioni o pubblico-privata secondo il modello del partenariato istituzionale ma privo di rilevanza economica, che in questo caso richiede la partecipazione delle amministrazioni a cui "pertengono" i beni culturali da valorizzare.

Peraltro, in base all'art. 115, comma 7, questi soggetti giuridici possono assumere il ruolo di concessionari in uso dei beni culturali da valorizzare in quanto siano stati conferiti nel loro patrimonio dalle

⁸⁸ La conservazione e la valorizzazione dei beni e delle attività culturali già rientrano tra i settori rilevanti di intervento di cui agli artt. 2, comma 1, lett. d) della l. 23 settembre 1998, n. 461 e 1, comma 1, lett. d) del d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153, in seguito settori confermati dall'art. 1 della l. 28 dicembre 2001, n. 448, che ha integrato quest'ultima legge.

amministrazioni proprietarie nella prospettiva dell'esternalizzazione della gestione, conservando il regime pubblicistico, come previsto dall'art. 116, comma 1, prima parte. Per l'organizzazione interna, la medesima disposizione precisa che agli organi di gestione non possono partecipare uffici di amministrazioni con compiti di tutela, e, quindi, afferma un principio di netta separazione tra la tutela e l'esercizio di un'attività di programmazione della valorizzazione che include soggetti esterni. Tale distinzione vale anche per la concessione a terzi nel caso di gestione indiretta di servizi di valorizzazione, che non comporta il trasferimento della competenza riservata all'amministrazione centrale.

Ulteriori limiti riguardano il privato che partecipa ai soggetti giuridici *ex art.* 112, poiché, ai sensi dell'art. 115 comma 3, non può essere allo stesso tempo concessionario per la gestione indiretta di servizi, al fine di evitare conflitti di interesse tra chi conferisce i beni, il concedente e il concessionario, dato che in effetti il soggetto giuridico a cui siano stati conferiti beni, può affidare a terzi la concessione.

In questo contesto di interessi pubblici, le modalità di vigilanza sulla gestione indiretta della valorizzazione sono stabilite dai commi 5 e 6, secondo cui i soggetti giuridici conferitari dei beni culturali oggetto di valorizzazione, in quanto partecipano con l'amministrazione titolare dei beni alla stipulazione del contratto di servizio derivante dal progetto di valorizzazione, esercitano con essa la vigilanza sull'esecuzione della concessione e del relativo contratto; l'eventuale inadempimento comporta conseguenze giuridiche e, su richiesta dell'amministrazione, la risoluzione del rapporto concessorio e la cessazione, senza indennizzo, degli effetti del conferimento in uso dei beni.

Infine, si accenna alla possibilità di specifici accordi, previsti dal comma 9 dell'art. 112, tra amministrazioni statali, enti territoriali e privati interessati per ambiti culturali limitati per regolare servizi comuni di carattere strumentale e organizzativo, volti alla fruizione pubblica e alla valorizzazione di beni culturali. In particolare, per queste finalità, mediante accordo possono essere istituiti consorzi non imprenditoriali per la gestione agevole di uffici comuni che esercitano attività nei confronti dei consorziati e nei confronti di esterni, ad es. fruitori, sponsor, amministrazioni diverse, interessati alla promozione del territorio. Inoltre, possono essere stipulati ulteriori accordi tra questi enti, ogni altro ente pubblico e i soggetti giuridici *ex comma* 5, e le as-

sociazioni culturali e di volontariato con adeguati requisiti e uno statuto contenente finalità di promozione e di diffusione della conoscenza dei beni culturali. Peraltro, gli eventuali accordi ed i consorzi istituiti non devono comportare maggiori oneri finanziari.

In conclusione, mentre i compiti di tutela comportano provvedimenti specifici e la tipicità degli interventi per le conseguenze giuridiche conformative, la valorizzazione si caratterizza per soluzioni consensuali e atipiche, basate sulla cooperazione tra diversi soggetti pubblici e privati (imprese culturali, enti *non profit*, imprese del territorio); ciò emerge chiaramente dalla lettura dell'art. 112 del Codice, disposizione generale e complessa, che prevede diversi strumenti di azione.

Al modello consensuale si aggiunge, come è noto, la pianificazione incentrata sul piano strategico di sviluppo culturale che può coinvolgere privati proprietari di beni, enti senza fini di lucro e soggetti espressione di partenariato pubblico-privato senza rilevanza economica, quali consorzi e fondazioni di partecipazione.

Il meccanismo dell'intesa, più volte richiamato, si presenta di non facile applicazione per il procedimento di decisione, che coinvolge gli organi statali titolari della competenza di tutela e gli enti territoriali rappresentativi di ulteriori interessi; questo schema favorisce la condivisione delle soluzioni e riduce la discrezionalità della decisione finale.

Per gli accordi di valorizzazione su base regionale o subregionale *ex* comma 4 dell'art. 112, che sono meno frequenti degli accordi *ex* comma 9, incentrati sulla regolazione di servizi comuni al fine di valorizzare beni culturali coinvolgendo soggetti privati interessati, e dei protocolli d'intesa, occorre sottolineare la natura di strumento facoltativo per una competenza che è, invece, doverosa e ciò suscita perplessità; l'applicazione richiede, inoltre, un orientamento unitario delle finalità da parte dell'amministrazione centrale mediante linee guida e altre regole di riferimento per l'attuazione pratica con inevitabili difficoltà interpretative in relazione alle diverse discipline regionali.

4. *Le prestazioni dell'impresa culturale*

Come è noto, il settore culturale è sottratto in parte alle regole del mercato per la natura unica dei beni, dato che comunque dev'essere

garantita la fruizione pubblica a prescindere dall'esistenza di una domanda congrua nel mercato, di cui non sono applicate le regole, poiché ne deriverebbe una fruizione "differenziata" del bene in base al prezzo del biglietto e al reddito disponibile, situazione in contrasto con i principi costituzionali. Ciò condiziona il controllo e la valutazione dei risultati conseguiti, pur essendovi gli obblighi di vincolo di bilancio e di valutazione delle *performance*. In questo contesto, la gestione efficace ed efficiente del patrimonio culturale può essere forse più agevolmente conseguita adottando una "concezione aziendale" dei musei, come sedi di esposizione e di valorizzazione dei beni culturali mediante progetti di cui occorre valutare la sostenibilità sotto diversi profili di natura economico-finanziaria, ambientale e sociale.

L'impresa culturale è la struttura esterna che garantisce al museo un servizio complesso e l'offerta consiste nel rendere disponibile all'acquirente o fruitore (in caso di gratuità) servizi di base collegati alla missione istituzionale, altri tipi di servizi di carattere complementare che "arricchiscono" le prestazioni primarie e servizi accessori che integrano l'appetibilità dell'offerta. Le diversi componenti di questo servizio complesso svolgono un ruolo strategico per differenziare le prestazioni ed ottenere vantaggi in concorrenza con attività simili; in questo quadro si inseriscono le soluzioni di *marketing* per la promozione e la comunicazione dei contenuti dell'offerta.

L'erogazione del servizio presenta alcune caratteristiche essenziali sulla cui base dev'essere organizzata la gestione e le relative strategie di *marketing*⁸⁹; tra queste, l'immaterialità della prestazione che comporta difficoltà riguardo ad una puntuale individuazione del contenuto: dal lato dell'impresa, nella definizione dell'ambito del mercato concorrenziale, e dal lato dell'utente, circa la preventiva comparazione tra le alternative dei servizi offerti sul mercato. Emerge anche l'inseparabilità tra erogazione e fruizione, che impedisce di valutare le prestazioni distintamente dall'ente che le eroga, soprattutto se nel momento della fruizione sono coinvolte risorse esterne all'organizzazione pubblica, ad es. un soggetto esterno competente per diverse attività nel percorso di una mostra, circostanza che ricade, invece, nella progettazione del servizio.

⁸⁹ Per queste specifiche problematiche v. L. SOLIMA, *Management per l'impresa culturale*, cit., 17-18.

A ciò si aggiunge l'impossibilità di conservare l'offerta dei servizi nel senso della loro inevitabile "deperibilità", ad es. una mostra organizzata per un certo periodo di tempo in un museo e altri servizi ad essa collegati oppure un'opera teatrale con difficoltà di miglioramento dei livelli di produzione e di definizione di un unico modello organizzativo adeguato alle variazioni della domanda. La prestazione è, inoltre, eterogenea e ciò aumenta la complessità delle procedure che dovrebbero essere adottate per rendere la produzione "standardizzata" e così poter produrre "economie di scala" ed elaborare strategie di attrazione dei consumatori con i conseguenti vantaggi, come accade generalmente per le imprese di produzione industriale che esaminano il comportamento di più utenti mediante studi empirici e questionari.

In genere, l'acquisto di un prodotto è preceduto da diverse valutazioni riguardo alle caratteristiche di colore o di forma, ben diverso il caso di un servizio culturale, dato che l'utente, spesso non dotato di approfondite conoscenze artistiche, considera soprattutto le modalità di distribuzione e il costo e non aspetti più specifici, quali l'organizzazione della mostra, l'autore e la critica.

Un museo attrae e gestisce utenti diversi, dato che il servizio non è erogato al singolo come prestazione esclusiva, ma a diverse categorie (ad es., visitatori attenti che apprezzano l'ambiente del museo e studenti con diversi gradi di apprezzamento) secondo una visione moderna che considera l'utente non più come soggetto passivo bensì come destinatario di varie soluzioni di coinvolgimento.

Questi aspetti condizionano l'ente nella scelta tra la gestione diretta o indiretta dei servizi museali e accessori di assistenza culturale e di ospitalità, dato che l'ordinamento prevede particolari modalità vincolanti nell'individuazione dello schema da applicare. Non è, peraltro, da escludere la gestione mediante una società mista⁹⁰, a cui partecipino un'impresa culturale, sul presupposto di una concessione di servizi o di un appalto di servizi, e un ente pubblico (ad es., territoriale dotato di personalità giuridica e di autonomia), che può decidere di costituire una società *ex novo* o di acquisire una quota del capitale di una società già esistente. Inoltre, nel partenariato istituzionalizzato gli eventuali conflitti tra interessi pubblici e privati possono essere superati dalla

⁹⁰ V. artt. 4 e 17 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

convergenza e dalla forma giuridica agevole adottata che favorisce l'efficienza e il controllo diretto dell'attività da parte dell'ente pubblico, in qualità di socio.

Le partecipazioni societarie possono essere acquisite da fondazioni culturali oppure possono essere istituite società strumentali o *in house providing*⁹¹, costituite in conformità all'art. 16 del d.lgs. n. 175/2016.

Le soluzioni organizzative per l'impresa culturale sono, quindi, varie, in quanto strutture con finalità organizzativa e di coordinamento per una certa categoria di operatori culturali sulla base, ad es., di contratti di rete oppure mediante diversi schemi societari, consorzi, associazioni o fondazioni secondo una disciplina di certo composita per i profili pubblicistici tipici dei beni culturali e quelli privatistici. La collaborazione con i soggetti pubblici, in genere regolata da accordi, potrebbe essere agevolata dalla stipulazione di contratti di rete, diffusi tra gli operatori privati⁹², al fine di aggregare interessi di soggetti pubblici e privati con compiti simili, come nel caso delle reti museali, per un'offerta e una gestione unitaria di servizi comuni a musei pubblici e privati con finalità di creazione di valore culturale ed economico nel territorio di riferimento⁹³.

⁹¹ Si consideri il caso di Ales spa, società *in house* del Ministero della Cultura.

⁹² Nel caso di imprese culturali che producono beni creativi (editoria, cinematografia) le reti contrattuali comportano vincoli negoziali per la produzione o la distribuzione di beni culturali e le parti collaborano per l'esercizio di un'attività che rientra nell'oggetto dell'impresa con finalità di promozione dell'innovazione.

⁹³ Riguardo all'utilizzabilità dei contratti di rete v. M. CAROLI, *La gestione del patrimonio culturale e competitività del territorio*, F. Angeli, Milano, 2016, 167 ss., che sottolinea l'opportunità di adottarli per favorire l'integrazione dell'offerta culturale con quella turistica, lo sviluppo della "filiera produttiva della cultura" per la domanda di beni e servizi come piattaforma per organizzare competenze e risorse rilevanti per le imprese, sul presupposto di un piano strategico di sviluppo sostenibile del patrimonio culturale sul presupposto di un supporto organizzativo di competenze gestionali e finanziario, di misure di sostegno alle nuove imprese e all'innovazione tecnologica. Il piano per essere efficace deve contenere un *business model* da cui emerga come l'offerta culturale possa creare valore anche economico e rappresenti un fattore competitivo del territorio di riferimento. Per ulteriori approfondimenti riguardo alla creazione di reti fra enti pubblici e soggetti privati come modello di differenziazione e al fine, ad es. della creazione di reti museali v. A. CASSATELLA, *Amministrazione e contratto di rete: un modello privato per la funzione pubblica?*, in B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato oltre i confini dell'amministrazione tradizionale*, Cedam, Padova,

5. *La gestione indiretta delle attività di valorizzazione dei beni culturali e dei servizi per il pubblico affidata a terzi (imprese culturali e altri enti del settore)*

La forma indiretta di gestione della valorizzazione *ex art.* 115 del Codice comporta l'esternalizzazione di attività a soggetti terzi e, quindi, a imprese del settore culturale. La norma deriva da un lungo percorso per le varie modifiche⁹⁴ rispetto alla prima versione del testo, in quanto essa consegue da alcune iniziali forme di esternalizzazione previste dal d.l. 14 novembre 1992, n. 433 convertito nella l. 14 gennaio 1993, n. 4 (c.d. legge Ronchey). In seguito, la concessione a terzi per la gestione di servizi volti al miglioramento della fruizione pubblica e della valorizzazione del patrimonio culturale è stata prevista dall'art. 33 della legge finanziaria 2002 (l. 28 dicembre 2001, n. 448), poi modificata dalla legge finanziaria 2003 (l. 27 dicembre 2002, n. 289) con successive integrazioni.

Come abbiamo visto, l'interpretazione dello stesso concetto di valorizzazione suscita ad oggi ancora un rilevante dibattito tra una soluzione assai rigorosa che limita l'applicazione delle norme del Codice alla valorizzazione intesa come competenza amministrativa⁹⁵ ad una lettura estensiva che coinvolge le attività di gestione in senso complessivo anche esercitabili da privati, ormai prevalente. Ulteriori critiche

2013, 286 ss., spec. 288-289. L'Autore richiama la disciplina delle reti di imprese contenuta nel d.l. 10 febbraio 2009, n. 5 (conv. l. 9 aprile 2009, n. 33, misure urgenti di sostegno dei settori industriali), modello che può essere esteso alle amministrazioni, pur diverso per la causa del contratto e le finalità del partenariato. Le disposizioni di diritto privato possono essere considerate uno schema di riferimento per autonomi strumenti di esercizio della funzione amministrativa e di coordinamento degli interessi dei partecipanti in attività di interesse generale che possono coinvolgere i privati, in linea con l'art. 118 Cost., l'art. 1, comma *1bis* della l. n. 241/1990 sull'autonomia negoziale delle pubbliche amministrazioni, l'art. 15 che consente la stipulazione di accordi e di convenzioni tra enti pubblici, rinviando ampiamente al diritto comune, e l'art. 11 per gli accordi tra amministrazioni e privati. Per le reti museali, è richiamata l'esperienza (2011) della Regione Calabria che ha istituito una rete di musei e trasferito ad un unico gestore le attività di valorizzazione dei beni culturali di proprietà pubblica.

⁹⁴ Si rinvia ai decreti delegati correttivi n. 156/2006 e n. 62/2008.

⁹⁵ S. FOÀ, *Art. 115*, in M. CAMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio*, il Mulino, Bologna, 2007, 452.

riguardano l'asserita non separabilità della tutela e valorizzazione dalla gestione dei beni culturali⁹⁶, invece smentita dallo stesso art. 115 che prevede la gestione indiretta della valorizzazione affidabile a terzi, concetto che include inevitabilmente sia il bene, sia l'organizzazione della gestione e la soluzione economica⁹⁷.

La gestione diretta è esercitata dalle strutture organizzative interne alle amministrazioni competenti, sul presupposto di un'adeguata autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile, e di personale tecnico adeguato, anche mediante una società consortile pubblica, come previsto dall'art. 115, comma 2. Il comma 4 stabilisce che lo Stato, le Regioni e gli altri enti territoriali possono scegliere tra la gestione diretta e quella indiretta sul presupposto di una valutazione comparativa "in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti". Dalla norma sembra emergere una preferenza implicita per la gestione diretta ed è inevitabile che la responsabilità dell'organizzazione della gestione dei beni e dei servizi sia collegata alla titolarità del bene o comunque alla pertinenza ad un'amministrazione; di conseguenza, le scelte discrezionali devono comunque essere motivate in relazione a obiettivi di miglioramento della valorizzazione e di rispetto dei livelli minimi *ex art.* 114.

La gestione indiretta comporta la concessione a terzi e, quindi, a imprese culturali esterne specializzate in attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata, ovvero l'affidamento di appalto di servizi da parte dell'amministrazione proprietaria dei beni o cui i beni pertengono oppure dei soggetti giuridici a cui sono affidate l'elaborazione e lo sviluppo di piani strategici di sviluppo culturale⁹⁸, qualora siano conferitari di beni⁹⁹, mediante procedure ad evidenza pubblica e la valutazione comparativa di specifici progetti. Questa modalità di gestione dev'essere attuata nel rispetto dei parametri

⁹⁶ S. SETTIS, *Italia S.p.A, L'assalto al patrimonio culturale*, cit., 89-90; ID., *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l'ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino, 2010, 260.

⁹⁷ S. CASSESE, *I beni culturali: dalla tutela alla valorizzazione*, cit., 673 ss.; D. VAIANO, *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2011; S. GARDINI, *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, cit., 403 ss.

⁹⁸ Art. 112, comma 4 e 5.

⁹⁹ Art. 115, comma 7.

dell'art. 114, ferma la possibilità per le amministrazioni di progettare e definire i contenuti dei servizi anche di dettaglio, conservando il rischio operativo a carico del concessionario e l'equilibrio economico e finanziario della gestione.

Per la concessione e l'appalto di servizi, la fase della gara pubblica è ovviamente disciplinata dal Codice dei contratti pubblici; alla concessione delle attività di valorizzazione può essere collegata la concessione in uso¹⁰⁰ degli spazi necessari previamente individuati nel capitolato d'oneri.

I rapporti tra l'impresa concessionaria e l'amministrazione di riferimento sono regolati da un contratto di servizio che deve precisare il contenuto e i tempi del progetto di gestione delle attività di valorizzazione, i livelli qualitativi delle attività e dei servizi da erogare, i poteri di indirizzo e di vigilanza che spettano al soggetto pubblico nonché "i servizi essenziali che devono essere comunque garantiti per la pubblica fruizione del bene". L'eventuale inadempimento comporta la cessazione del rapporto concessorio e degli effetti dell'uso dei beni, senza obbligo di indennizzo.

La norma precisa che i privati che partecipano ai soggetti giuridici *ex art. 112*, comma 5, non possono essere scelti come concessionari, per l'evidente rischio concreto di situazioni di conflitto di interessi. La disciplina consente alle amministrazioni di partecipare al patrimonio dei soggetti costituiti per finalità di pianificazione strategica anche mediante il conferimento in uso dei beni culturali che ad esse pertengono e che siano oggetto della valorizzazione¹⁰¹.

Gli "appositi soggetti giuridici cui affidare l'elaborazione e lo sviluppo dei piani" *ex art. 112*, comma 5, che sono una struttura operati-

¹⁰⁰ La concessione in uso degli spazi è inclusa nella concessione delle attività di valorizzazione; mentre per il caso di autonoma concessione in uso a privati di beni immobili del demanio culturale dello Stato, i riferimenti normativi sono gli artt. 57-*bis* e 106 del Codice dei beni culturali e per la procedura di scelta del concessionario, il canone, la concessione d'uso e il contratto di servizio, v. d.m. 9 ottobre 2015.

¹⁰¹ Il comma 7 dell'art. 115 chiarisce che "Al di fuori dell'ipotesi prevista al comma 6, gli effetti del conferimento si esauriscono, senza indennizzo, in tutti i casi di cessazione dalla partecipazione ai soggetti di cui al primo periodo o di estinzione dei medesimi. I beni conferiti in uso non sono assoggettati a garanzia patrimoniale specifica se non in ragione del loro controvalore economico".

va in comune tra diversi enti pubblici (Ministero, altre amministrazioni statali competenti, Regioni ed enti locali), presuppongono un accordo di programma. Il nuovo soggetto può assumere diverse forme giuridiche come consorzio di enti pubblici, una società per azioni (o a responsabilità limitata) a partecipazione pubblica oppure come fondazione, soprattutto se l'oggetto è la redazione di uno specifico programma di valorizzazione dei beni culturali, ma in ogni caso il soggetto non deve perseguire fini di lucro. Peraltro, il comma 8 prevede che alla costituzione del soggetto giuridico possano partecipare o aderire anche privati proprietari di beni culturali che sono suscettibili di valorizzazione e persone giuridiche private senza fini di lucro e anche senza disponibilità di beni culturali, se l'intervento è previsto dalla legge e dallo statuto. Quindi, la partecipazione è consentita non solo a proprietari di beni pubblici e privati, ma anche a enti *no profit* che si caratterizzano per lo specifico scopo di valorizzare beni culturali, quali ad es. le fondazioni e le imprese sociali con questa missione.

Le procedure sono in linea con l'ordinamento dell'UE, dato che la gestione e attuazione dei progetti comporta spesso un'attività economica nel contesto del mercato concorrenziale; tuttavia, l'art. 36 TFUE consente ai soggetti pubblici di finanziare le attività di tutela e valorizzazione dei beni culturali e di affidare la gestione a enti a partecipazione pubblica e *non profit*, se non vi siano squilibri concorrenziali.

L'elaborazione e lo sviluppo dei piani strategici di valorizzazione comporta la definizione degli indirizzi dell'accordo di programma e nella direzione e controllo dell'attuazione del piano anche mediante integrazioni¹⁰². Il comma 9 prevede un ulteriore caso di accordi di organizzazione il cui contenuto riguarda la regolazione e il funzionamento dei servizi strumentali (ad es., di comunicazione o di *marketing*) comuni destinati alla fruizione e alla valorizzazione dei beni culturali. È inclusa la costituzione di "forme consortili non imprenditoriali per la gestione di uffici comuni" per le medesime finalità nonché accordi con le associazioni culturali o di volontariato "dotate di adeguati requisiti, che abbiano per statuto finalità di promozione". Da queste soluzioni emerge un criterio vincolante per la gestione dei servizi stru-

¹⁰² V. S. AMOROSINO, *Diritto dei beni culturali*, Cedam, Wolters Kluwer, Milano, 2019, 220.

mentali alla valorizzazione, nel senso che le imprese incaricate non devono perseguire fini di lucro e devono rientrare in un ente a partecipazione pubblica oppure in enti privati del Terzo settore ovviamente senza fini di lucro con una missione solidaristica espressa nello statuto.

Quindi, le strategie, gli obiettivi comuni di valorizzazione e l'elaborazione di piani strategici di valorizzazione comportano per la fase operativa la stipulazione di accordi istituzionali di cui all'art. 112, comma 4, o l'affidamento a soggetti giuridici costituiti appositamente ai sensi del comma 5 oppure, anche indipendentemente dagli accordi *ex* comma 4, gli accordi organizzativi relativi ai servizi strumentali previsti dal comma 9.

Gli enti devono caratterizzarsi per la qualificazione tecnica specifica e per la "neutralità" nel senso che devono essere soggetti estranei al mercato degli operatori imprenditoriali. È garantita all'amministrazione la libertà di scelta dello schema giuridico associativo (consorzio, società mista, fondazione), senza fine di lucro e aperto alla partecipazione di privati e di enti privati del terzo settore.

A parte le soluzioni *ex* art. 112, negli altri casi, l'amministrazione proprietaria o di cui i beni siano pertinenti, deve attivare una procedura ad evidenza pubblica per la comparazione dei progetti di valorizzazione; occorre tener conto del dato di fatto che spesso le amministrazioni non hanno a disposizione strutture organizzative adeguate alla stesura e all'attuazione di progetti, di conseguenza ricorrono a soggetti imprenditoriali privati¹⁰³.

La disposizione di cui all'art. 115 chiarisce¹⁰⁴ che la soluzione di gestione indiretta adottata dagli enti territoriali deve assicurare "un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali", strategia che dev'essere espressa in un'adeguata motivazione giustificativa; così la scelta iniziale tra le due forme di gestione deriva da una "valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia, sulla base di obiettivi previamente definiti".

I rapporti tra le amministrazioni di riferimento per i beni o tra i soggetti *ex* art. 112, comma 5 a cui abbiano conferito beni, e i concessionari delle attività di valorizzazione sono regolati da un contratto di

¹⁰³ Per considerazioni generali v. C. M. GOLINELLI, *Cultura, impresa, territorio, La valorizzazione del patrimonio culturale: verso la definizione di un modello di governance*, cit.

¹⁰⁴ Art. 115, comma 4.

servizio che include i contenuti del progetto di gestione delle attività di valorizzazione specificando i tempi di attuazione, i livelli qualitativi delle attività e dei servizi e i professionisti qualificati richiesti per l'esecuzione. Inoltre, devono essere indicati i servizi essenziali che garantiscono la fruizione pubblica del bene¹⁰⁵.

La scelta per lo schema della concessione unita ad una convenzione-contratto evidenzia l'eccezionalità dell'affidamento di un compito pubblico ad un soggetto esterno, in quanto si può ricorrere ad esso solamente se sia dimostrata la maggiore convenienza rispetto all'azione esclusivamente pubblica, come richiesto dall'art. 115, comma 4. Tuttavia, è possibile osservare che una volta individuato il soggetto esterno mediante gara, il rapporto giuridico che ne deriva è contrattuale e potrebbe essere gestito da una convenzione (accordo) sostitutiva del provvedimento, soluzione più snella rispetto alla soluzione tradizionale richiesta dal Codice.

In realtà, l'affidamento della gestione di servizi a terzi non è eccezionale, ma è una scelta assai diffusa e comporta rapporti continuativi con le imprese specializzate, che comunque non sono molte, come soluzione che garantisce adeguati servizi, considerate le difficoltà delle professionalità interne; occorre chiedersi se i musei, soprattutto quelli ad autonomia speciale, non siano effettivamente in grado di recuperare la gestione diretta mediante un completamento dell'autonomia in senso aziendalistico.

Nel caso di concessione a terzi affidata dai soggetti giuridici *ex art.* 112, comma 5, come conferitari dei beni, la vigilanza sul rapporto spetta anche all'amministrazione a cui i beni pertengono in quanto diretti interessati; inoltre, l'eventuale inadempimento di obblighi del concessionario espressi nella concessione e nel contratto di servizio, oltre alle conseguenze concordate, è causa di risoluzione del rapporto come facoltà dell'amministrazione e della cessazione degli effetti giuridici del conferimento in uso dei beni, senza la previsione di un indennizzo¹⁰⁶.

Gli enti pubblici possono partecipare al patrimonio dei soggetti di cui all'art. 112, comma 5, conferendo in uso beni culturali di apparte-

¹⁰⁵ Art. 115, comma 5.

¹⁰⁶ Art. 115, comma 6.

nenza e destinatari di valorizzazione; gli effetti di questa partecipazione si esauriscono, senza che sia corrisposto un indennizzo, nei casi di cessazione della medesima o di estinzione dei soggetti partecipati *ex art.* 112. Inoltre, i beni non sono soggetti a garanzia patrimoniale se non in relazione al valore economico; la concessione dell'esercizio dell'attività di valorizzazione può includere la concessione in uso degli spazi necessari individuati nel capitolato d'onere che è ovviamente accessoria e perde efficacia in caso di cessazione dell'atto principale.

L'art. 116 precisa, per evitare qualsiasi equivoco, che i beni culturali che siano stati conferiti o concessi in uso ai sensi dell'art. 115, commi 7 e 8, restano comunque soggetti al regime giuridico specifico e ai compiti di tutela del Ministero previsti dal Codice dei beni culturali; tuttavia, gli organi che esercitano la tutela non possono partecipare agli organismi di gestione degli enti costituiti *ex art.* 112, comma 5.

Vi sono ulteriori attività collegate alla valorizzazione dei beni culturali che possono essere gestite da imprese e consistono in servizi per il pubblico negli istituti e nei luoghi della cultura¹⁰⁷ come servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico *ex art.* 117 e, più precisamente, il servizio editoriale e informativo, la riproduzione commerciale di beni culturali, i servizi relativi ai beni librari e archivistici per la fornitura di riproduzioni, la gestione delle raccolte discografiche e di biblioteche museali, di punti vendita e l'utilizzazione commerciale delle riproduzioni dei beni. Sono, inoltre, coinvolti i servizi di accoglienza, di informazione, di guida e di assistenza didattica nonché i servizi di caffetteria, ristorazione e guardaroba e l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali e, quindi, soprattutto iniziative di valorizzazione in senso proprio.

Questi servizi rientrano nella valorizzazione e nella visione moderna di fruizione culturale per chiara scelta del legislatore che ha collocato l'art. 117 nel Titolo II, Capo II "Principi della valorizzazione dei beni culturali", ma di certo anche per logica evoluzione del settore nella prospettiva di efficienza. Inoltre, per la gestione, occorre riferirsi alle forme *ex art.* 115 in via diretta o indiretta. Peraltro, l'esame dei singoli servizi in elenco (esemplificativo) evidenzia modalità operative con diversa natura giuridica e che possono consistere nell'esercizio di

¹⁰⁷ Artt. 101 e 117.

un'attività commerciale, nell'appalto di servizi e nella concessione di pubblico servizio con prospettive di gestione unitaria eventualmente mediante il modello del *global service* – contratto di appalto misto con prestazioni eterogenee – pur con il rischio di concentrare queste attività nell'ambito di pochi concessionari¹⁰⁸ con qualche limite introdotto¹⁰⁹ dall'art. 14, comma 2, del d.l. 31 maggio 2014, n. 83, conv. nella l. 29 luglio 2014, n. 106, e “aggiustamento” interpretativo della giurisprudenza¹¹⁰.

I servizi per il pubblico possono essere gestiti “in forma integrata” unitamente ai servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria la cui gestione è attuata mediante le soluzioni previste dall'art. 115; la ripartizione dell'incasso dei canoni di concessione dei servizi segue i criteri di cui all'art. 110. Gli artt. 118-121 illustrano le modalità di promozione di attività di studio e di ricerca, di conoscenza del patrimonio culturale mediante convenzioni tra Ministero, Università, Regioni ed enti territoriali e strategie di reperimento di possibili risorse da enti privati che, come controprestazione, ottengono la promozione del nome, del marchio, dei prodotti o dell'immagine tramite il contratto di sponsorizzazione. Le risorse ottenute sono destinate alle iniziative del Ministero, degli enti territoriali e di soggetti pubblici e persone giuridiche private

¹⁰⁸ V. A. L. TARASCO, *La valorizzazione del patrimonio culturale tra “project financing” e gestione diretta: la difficile sussidiarietà orizzontale*, in *Riv. giur. ed.*, 2005, III, 108 ss., spec. 111; ID., *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, cit., 225. Per esperienze di *global service* v. Musei civici di Venezia e Musei capitolini di Roma e si rinvia a M. DA CORTÀ TOMEI, *L'esperienza dei Musei Civici Veneziani*, in AA. VV., *Dai servizi aggiuntivi al global service*, in *Notiziario XVIII*, 71-73, 2003, www.ufficiostudi.beniculturali.it e L. DI CICCIO, *Il Sistema Musei Capitolini*, ivi, 135 ss.

¹⁰⁹ La norma si riferisce ai poli museali (ora direzioni regionali dei musei) e agli istituti e luoghi della cultura che svolgono, di regola, in forma diretta i servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico di cui all'art. 117, comma 2, del Codice, lett. a) servizio editoriale e di vendita di cataloghi, sussidi catalografici, audiovisivi e informativi, ogni altro materiale informativo e le riproduzioni di beni culturali, e g) organizzazioni di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali.

¹¹⁰ V. Cons. Stato, Ad. Plen., 6 agosto 2013, n. 19; la gestione in forma integrata dei servizi aggiuntivi di pulizia, vigilanza e biglietteria sono assoggettati alla disciplina della concessione di servizi. V. anche Cons. Stato, Sez. V, 6 luglio 2020, n. 4307 e n. 4311, sul rapporto tra concessione di servizi e appalto di servizi nelle concessioni integrate.

senza fine di lucro o di iniziative di privati su beni culturali di cui sono proprietari.

La concessione in uso di beni culturali dello Stato, delle Regioni e degli enti locali “per finalità compatibili con la loro destinazione culturale, a singoli richiedenti”, prevista dall’art. 106, comma 1, del Codice, è un risalente istituto di esternalizzazione che comporta questioni complesse e di particolare attenzione per il valore economico dell’uso; tra l’altro, essa presenta alcuni elementi comuni alla concessione di attività di valorizzazione e all’eventuale accessoria concessione d’uso dei necessari spazi.

Le finalità che attengono alla valorizzazione, a cui possono collegarsi obblighi di conservazione del bene culturale e un valore rilevante delle attività esercitabili, possono attrarre soggetti privati (imprese o altri enti anche *non profit*) interessati alla gestione di singoli beni (in prevalenza immobili, eventualmente confinanti con beni di proprietà del richiedente, o un complesso di beni mobili) senza pregiudizio per la tutela, assicurandone la conoscenza pubblica, dato che l’amministrazione proprietaria potrebbe non essere in grado di realizzare interventi anche di sola conservazione e di apertura al pubblico, considerati i moltissimi beni culturali situati sul territorio italiano. Infatti, spesso la concessione, a titolo gratuito o quasi gratuito considerati gli importi di canone non elevati, è richiesta da enti culturali privati senza fine di lucro proprio per la conservazione (restauro e recupero), la valorizzazione e la fruizione pubblica mediante una gestione economica, supportata da donazioni private o da contributi pubblici, la direzione e il controllo tecnico-scientifico della Soprintendenza competente.

Le disposizioni di cui agli artt. 106 e 108 circa i canoni devono essere coordinati con l’art. 57*bis* che riguarda direttamente i trasferimenti dei beni immobili e alcuni aspetti possono riguardare anche i beni mobili per similitudine di schema, anche se è più diffuso il prestito per un breve periodo, ad es. in occasione di mostre. Tuttavia, se il bene mobile necessita di restauro, questo schema può essere utile per coinvolgere il privato nel costo dell’intervento come controprestazione di un periodo di “uso” privato, ma aperto alla fruizione pubblica.

In sostanza, è possibile definire una procedura unica per le concessioni in uso di singoli beni oppure di un complesso di beni, avviata con l’istanza del soggetto privato interessato oppure con un avviso pubblico

dell'amministrazione proprietaria o competente per la gestione nei confronti di potenziali interessati che invieranno manifestazioni di interesse. In entrambi i casi, al fine dell'autorizzazione dell'amministrazione centrale per la concessione in uso, è necessario un approfondito esame della richiesta da parte dell'ente proprietario e congiuntamente del Ministero per la valutazione complessiva di compatibilità con la tutela del bene, di aspetti giuridici ed economici e circa la fruizione pubblica consentita o migliorata nonché riguardo alle modalità di valorizzazione.

All'autorizzazione ministeriale, segue la concessione in uso adottata dall'amministrazione proprietaria a favore dell'impresa o di altro ente richiedente, con il quale è anche stipulata una convenzione in cui sono definite le obbligazioni patrimoniali del concessionario, il canone annuale e gli obblighi di *facere* nonché i casi di recesso, incluse le prescrizioni stabilite nell'atto del Ministero.

Per iniziative di sostegno del settore diverse dagli istituti esaminati, le imprese possono svolgere un ruolo significativo con contributi in beni e servizi per la cura e la valorizzazione dei beni culturali mediante la stipulazione di contratti di sponsorizzazione con enti pubblici proprietari o comunque competenti per la gestione, e in forme compatibili con il carattere artistico o storico del bene, al fine di evitare che la pubblicità dell'impresa *sponsor* possa comportare un danno all'immagine e alla tutela dei beni culturali¹¹¹. L'accordo è regolato dall'art. 120 del Codice e la *ratio* è quella di reperire risorse dalle imprese e di contenere la spesa pubblica in cambio della promozione dei prodotti e del marchio dell'attività imprenditoriale.

La procedura "semplificata" che si conclude con la stipulazione del contratto di sponsorizzazione è prevista dalla circolare 9 giugno

¹¹¹ V. Circolare 7 dicembre 2020, n. 49 "D.Lgs. 42/2004, art. 49 comma 3. Utilizzo a fini pubblicitari per le coperture dei ponteggi predisposti per l'esecuzione di interventi di conservazione – Indicazioni operative"; le entrate assicurate dai corrispettivi versati per l'esposizione del messaggio pubblicitario rendono possibili i lavori di restauro conservativo del bene, ma occorre il rilascio delle determinazioni di cui all'art. 49, comma 3, in base al parere della soprintendenza che rientra nella sfera di discrezionalità tecnico-amministrativa. La circolare prevede i criteri generali in base ai quali i soprintendenti dei settori archeologia, belle arti e paesaggio, tenendo conto della specificità del contesto, dovranno adottare le valutazioni ai fini del rilascio del nulla osta ex art. 49, comma 3, o dei pareri consultivi secondo le disposizioni dei piani o dei regolamenti comunali.

2016, n. 17461, che rinvia per le nozioni generali alle Linee guida *ex d.m.* 19 dicembre 2012, n. 42, e che ovviamente richiama gli artt. 19 e 151 del Codice dei contratti pubblici per la disciplina della sponsorizzazione in generale e per forme specifiche destinate ai beni culturali.

Le fasi del procedimento sono sintetizzabili nella pubblicazione, nel sito istituzionale, dell'avviso di richiesta di proposte di sponsorizzazione; quindi, l'amministrazione può attivarsi per la ricerca di *sponsor* privati secondo le esigenze concrete da cui deriva un "bando di avviso" specifico per i contenuti dell'iniziativa promossa.

Nella fase di scelta dell'operatore economico, l'amministrazione è tenuta esclusivamente ad adempiere doveri di pubblicazione delle proposte e non ad intraprendere una procedura competitiva; se è individuata una sola proposta adeguata, decorso il termine del bando, l'ente può procedere alla stipulazione del contratto di sponsorizzazione, che può essere "liberamente negoziato", purché nel rispetto dei principi di imparzialità e parità di trattamento fra gli operatori interessati, dell'autonomia contrattuale di cui all'art. 1322 c. c. per un accordo negoziale a formazione progressiva¹¹².

È possibile distinguere diverse forme, quali la sponsorizzazione pura, la dichiarazione di interesse alla sponsorizzazione e la sponsorizzazione c.d. tecnica che consiste in una forma di partenariato estesa alla progettazione e alla realizzazione di parte o di tutto l'intervento a cura e spese dello sponsor¹¹³. La disciplina della circolare del 2016 si applica anche alle ipotesi di sponsorizzazione *ex art.* 151, comma 1 del Codice dei contratti pubblici: ai contratti di sponsorizzazione di lavori, servizi e forniture relativi a beni culturali e a quelli finalizzati al "sostegno"¹¹⁴ degli istituti e luoghi della cultura *ex art.* 101 e a queste ipotesi si estende l'applicazione dell'art. 19 del Codice dei contratti pubblici.

¹¹² Si rinvia alla circolare 9 giugno 2016, n. 17461, 6 ss., anche per le modalità contabili e il regime fiscale.

¹¹³ V. S. ANTONIAZZI, *Conservazione dei beni culturali e mecenatismo: competenze, alcuni profili di confronto con l'ordinamento spagnolo e il caso dell'Art Bonus*, cit., 905 ss.; ID., *Contratti pubblici e beni culturali: specialità della disciplina e obiettivi di tutela, di conservazione e valorizzazione*, in AA. VV., *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, I, cit., 67 ss. V. Nota circolare 9 giugno 2016, n. 17461 "Sponsorizzazione di beni culturali".

¹¹⁴ Il sostegno riguarda anche le fondazioni lirico-sinfoniche e i teatri di tradizione. V. § 9 della Circolare del 2016.

La soluzione del sostegno si distingue dal contributo tradizionale dello *sponsor* in denaro, lavori, servizi o forniture destinato ad un determinato intervento, in quanto può riguardare la cura in senso ampio (manutenzione ordinaria e straordinaria anche con carattere periodico) ad es. di un museo. La norma persegue una chiara *ratio* incentivante per reperire risorse dai privati al fine di finanziare non un singolo intervento, ma l'attività ordinaria ed il sostegno può includere le attività culturali connesse in modo da creare un legame continuativo con un rilevante vantaggio pubblicitario per l'impresa *sponsor*; è un istituto simile all'adozione di un monumento, figura diffusa nella prassi, come illustrato dalla Circolare del 2016.

Infine, le imprese sono coinvolte nel mecenatismo culturale mediante donazioni di somme di denaro, espressione di liberalità da cui però derivano sgravi fiscali e tra queste ha particolare successo il meccanismo dell'*Artbonus*¹¹⁵.

6. *Il partenariato pubblico-privato e la forma speciale ex art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici per interventi specifici destinati a beni culturali immobili*

Più di recente, il coinvolgimento degli operatori privati si è evoluto verso forme significative di collaborazione nella gestione e valorizzazione dei beni culturali, diverse dalla semplice erogazione di servizi e prestazioni specifiche in attuazione della gestione indiretta.

Merita un approfondimento specifico il partenariato pubblico-privato, strumento che si caratterizza per la flessibilità, aspetto assai utile per la valorizzazione dei beni culturali e l'applicazione dei modelli di gestione previsti per i servizi pubblici, pur con i necessari adeguamenti. Tuttavia, l'applicazione del partenariato nel settore dei beni culturali comporta problemi in quanto il rapporto tra pubblico e privato è il principale dilemma per la molteplicità degli interessi collaborativi coinvolti, ma anche conflittuali dato che le norme spesso non sono attuate e se applicate, spesso sono fonte di contenzioso. Si consideri ad es., il caso dei servizi aggiuntivi al servizio museale principale di

¹¹⁵ V. d.l. 31 maggio 2014, n. 83, conv. l. 29 luglio 2014, n. 106.

fruizione pubblica, la cui disciplina è stata oggetto di varie modifiche e difficoltà interpretative.

Nel settore culturale, il partenariato si applica come strumento di cooperazione tra amministrazione e privati per la valorizzazione dei beni culturali e la fonte giuridica è rinvenibile nelle disposizioni del Codice dei beni culturali e del Codice dei contratti pubblici, ma anche del Codice del Terzo settore. La valorizzazione è di certo un ambito elettivo in cui ben si inserisce questa relazione tra soggetti pubblici e privati, ma la frammentazione delle norme e la lentezza degli adeguamenti alle esigenze concrete, hanno ostacolato l'azione delle amministrazioni.

La questione critica è l'individuazione delle modalità e degli strumenti più adatti per consentire al privato di partecipare alla gestione dei beni culturali mediante forme di partenariato; una relazione del 2016 della Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti¹¹⁶ ha valutato le complessive iniziative di partenariato pubblico-privato finalizzate alla valorizzazione, nel periodo dal 2012 al 2015, evidenziando un bilancio non particolarmente positivo in relazione all'efficacia e al numero degli interventi nonché alle cause dell'insuccesso.

Le difficoltà di estendere la partecipazione dei privati dipendono soprattutto dal quadro intricato della disciplina, ad es. per i rapporti negoziali tra ente pubblico e *sponsor*, nonostante il d.m. 19 dicembre 2012 relativo alle norme tecniche e linee guida¹¹⁷ in attuazione dell'art. 120 del Codice. I casi individuati di sponsorizzazione sia nella forma pura, sia in quella tecnica sono davvero pochi, di modesto importo e territorialmente localizzati nelle Regioni del nord e del centro Italia, nonostante questo strumento rappresenti una valida soluzione di integrazione delle limitate risorse pubbliche da destinare alla valorizzazione.

¹¹⁶ Relazione approvata con la Delibera 4 agosto 2016, n. 8/2016/C della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, relativa a *Iniziative di Partenariato Pubblico-Privato nei processi di valorizzazione dei beni culturali* con riferimento al periodo 2012-2015.

¹¹⁷ In seguito, la circolare 17 giugno 2016, n. 28, del Ministero dei beni culturali ha inteso semplificare le procedure indicando indirizzi per l'applicazione degli artt. 19 e 151 del Codice dei contratti pubblici. V. S. ANTONIAZZI, *Contratti pubblici e beni culturali: specialità della disciplina e obiettivi di tutela, di conservazione e valorizzazione*, in AA. VV., *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, cit., 67 ss.

ne dei beni culturali. Per alcune esperienze di sponsorizzazione economicamente di rilevante entità, le considerazioni non sono migliori nel senso che, ad es. quella relativa al restauro del Colosseo ha evidenziato notevoli ritardi nell'attuazione delle procedure e dei lavori in relazione alla data di stipulazione dell'accordo¹¹⁸. Non sono, inoltre, emerse esperienze di finanza di progetto anche per l'assenza di una disciplina specifica per questo settore.

Gli ulteriori strumenti a disposizione sono quelli previsti dall'art. 112 del Codice dei beni culturali in tema di accordi tra Ministero ed enti territoriali per la valorizzazione di beni di proprietà pubblica, dall'art. 121 sulla collaborazione tra questi enti pubblici e le fondazioni bancarie mediante protocolli d'intesa e le concessioni per la gestione dei servizi aggiuntivi. Le altre forme di gestione rilevanti sono rinvenibili nel Codice dei contratti pubblici, nella legislazione inerente ai servizi pubblici locali e nel Testo unico sulle società a partecipazione pubblica. Sono modelli nella sostanza aperti e dinamici che possono coinvolgere diversi soggetti pubblici e privati sia con una forma non strutturata in quanto si tratta di stipulare accordi, contratti o convenzioni, sia in forma istituzionale mediante società e fondazioni di partecipazione.

Gli schemi del partenariato hanno comportato diverse difficoltà applicative, come è emerso dalla relazione della Corte dei conti, probabilmente perché in concreto il pubblico delega tutti i problemi concreti delle procedure al privato in quanto partner che risolve questioni complesse e che deve già affrontare la rigidità di molte regole; a ciò si aggiunge la limitata attrattività dei beni culturali "minori" in quanto meno noti al grande pubblico.

Tra queste soluzioni vi sono alcuni modelli innovativi quali il partenariato semplificato *ex* art. 151, comma 3, e gli schemi di cui agli artt. 55 e 56 del Codice del Terzo settore, che ha affrontato le modalità di collaborazione compatibile. Il d.lgs. n. 117/2017 ha definito tra soggetti pubblici ed enti del Terzo settore un "canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la co-

¹¹⁸ Si rinvia alla Relazione della Sezione centrale di controllo della Corte dei Conti, cit., 47 ss. La stipulazione del contratto di sponsorizzazione risale al 21 gennaio 2011 e alla data della Relazione ancora non risultava attuata la finalità di valorizzazione.

programmazione, la co-progettazione e il partenariato (che può condurre anche a forme di accreditamento) si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico¹¹⁹. Questo schema si basa sulla convergenza di obiettivi pubblici e privati e “sull’aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e di interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico” e rappresenta una delle più significative attuazioni del principio di sussidiarietà orizzontale *ex art.* 118, comma 4, Cost.¹²⁰. Il d.l. 76/2020 di semplificazione conferma questa linea, potenziando le dinamiche che favoriscono la cooperazione e non tanto la competizione nel senso dell’impresa “partecipativa” e “collaborativa” e non esclusivamente competitiva.

In questo contesto, occorre valorizzare le dinamiche del partenariato contenute nell’art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici, mediante la collaborazione con gli enti territoriali. Il modello della cooperazione tra pubblico e privato richiede anche un’innovazione culturale della pubblica amministrazione nel senso di azione coraggiosa nell’esercizio della discrezionalità amministrativa, al fine di sperimentare gli strumenti a disposizione, sul presupposto della loro conoscenza, dato che spetta all’ente pubblico la scelta riguardo agli schemi di cooperazione indicati dalla circolare¹²¹ 9 giugno 2016. L’art. 151 del Codice dei contratti pubblici prevede una forma di collaborazione come partenariato speciale e il Ministero prende atto della realtà di necessaria applicazione di forme “ibride” di partenariato non facilmente inquadrabili in uno specifico schema giuridico, ma agevoli e che possono favorire la gestione di istituti e luoghi della cultura poco valorizzati¹²².

¹¹⁹ Così Corte Costituzionale, 20 maggio 2020, n. 131, punto 2.1; v. commento E. ROSSI, *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte Costituzionale*, 8 luglio 2020, in *www.giurcost.it*.

¹²⁰ Così Corte Costituzionale, 20 maggio 2020, n. 131, cit.

¹²¹ Nota-circolare 9 giugno 2016, n. 17461; v. “Le forme speciali di partenariato pubblico-privato nel campo dei beni culturali”.

¹²² Punto 11, “Le forme speciali di partenariato pubblico-privato nel campo dei beni culturali”, della circolare 9 giugno 2016.

La disposizione *ex art.* 151, comma 3, è qualificata come una norma aperta il cui contenuto applicativo potrà meglio adattarsi alle esigenze del caso concreto anche come sperimentazione; l'istituto ha natura contrattuale ed è presupposto di un "rapporto convenzionale di durata" e non comporta, quindi, l'istituzione di una specifica struttura organizzativa come una fondazione o un'associazione oppure un'impresa, pur ammissibili comitati o "cabine di regia" per incontri tecnici di composizione mista; al partner privato è attribuito il monitoraggio o l'orientamento della fase esecutiva. Nella nota, il Ministero delinea la possibilità di collegare questa forma di partenariato speciale agli accordi di cui all'art. 112 del Codice dei beni culturali la cui *ratio* è la definizione di politiche strategiche di sviluppo culturale mediante soggetti specifici oppure volti a regolare servizi strumentali per la valorizzazione e la fruizione mediante la partecipazione dei privati interessati.

Tra l'altro, questa forma di speciale di partenariato *ex art.* 151 assume un ruolo centrale come "norma in bianco" che consente accordi di contenuto indeterminato, anche se necessariamente vincolati a realizzare interessi pubblici; infatti, l'art. 71, comma 3, del Codice del Terzo settore in base al quale "I beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici, per l'uso dei quali attualmente non è corrisposto alcun canone e che richiedono interventi di restauro, possono essere dati in concessione a enti del terzo settore a condizioni agevolate e secondo le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50". Inoltre, l'art. 89, comma 17, prevede che "In attuazione dell'articolo 115 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, il Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo, le Regioni, gli enti locali e gli altri enti pubblici possono attivare forme speciali di partenariato con enti del Terzo settore individuati attraverso le procedure semplificate di cui all'articolo 151, comma 3, del decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, dirette alla prestazione di attività di valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica".

Nonostante gli espressi riferimenti normativi, questo modello di partenariato necessita di una ricostruzione unitaria, al fine di incentivare un nuovo processo di efficace valorizzazione coinvolgendo la comunità e i privati, secondo gli intenti della Convenzione quadro del

Consiglio d'Europa, superando così l'impostazione tradizionale di distinzione tra settore pubblico e settore privato in base alla gestione diretta ed indiretta in via esclusiva mediante la concessione in base all'art. 115 del Codice dei beni culturali. La realtà si è, invece, evoluta verso forme non del tutto inquadrabili in schemi giuridici noti, suscitando un acceso dibattito sull'applicazione di adeguati strumenti di collaborazione tra pubblico e privato. In particolare, ciò è emerso di recente proprio nella sentenza della Corte costituzionale n. 131 del 2020 che ha valorizzato la sussidiarietà orizzontale *ex art. 118 Cost.* come presupposto dell'attuale tendenza a superare lo schema dell'esclusiva azione pubblica come "intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale e si è riconosciuto che tali attività ben possono, invece, essere perseguite anche da una «autonoma iniziativa dei cittadini» che, in linea di continuità con quelle espressioni della società solidale, risulta ancora oggi fortemente radicata nel tessuto comunitario del nostro Paese".

Peraltro, per garantire la costante ed efficiente presenza dello Stato nel settore dei beni culturali, è necessario garantire maggiori risorse finanziarie e personale professionalmente preparato per un efficace partecipazione nel rapporto di collaborazione tra pubblico e privato, dato che comporta una relazione e un confronto impegnativi per gli obiettivi strategici e i mezzi adeguati all'attuazione. Di certo, può contribuire un contesto territoriale favorevole per la comunità e le imprese, se si distinguono per inventiva e capacità progettuale anche mediante soluzioni organizzative alternative o diverse rispetto a quelle previste dal Codice dei beni culturali.

In sostanza, per le iniziative sperimentali di collaborazione tra enti pubblici (spesso proprietari di beni meno noti) e privati, che non sono esattamente riconducibili agli schemi previsti dal Codice dei beni culturali per le caratteristiche degli interventi, si adotta lo schema del partenariato con profili diversi rispetto alla tradizionale concessione, preferendo una collaborazione su un piano paritario rispetto al rapporto tra ente che esercita un potere autoritativo e soggetto privato (imprese o associazioni *non profit*).

Con riferimento allo strumento tradizionale della concessione (di servizi o di uso di beni), spesso l'amministrazione rallenta le iniziative private di valorizzazione volte ad ampliare la fruizione dei beni cultu-

rali, poiché i modelli tradizionali (ad es. la concessione in uso dei beni) risultano inadeguati; il partenariato dev'essere, invece, orientato verso soluzioni di sperimentazione progettata in relazione al caso concreto, anche mediante iniziative intraprese dal "privato sociale" e non solo di *crowdfunding*, ma di costituzione di imprese culturali con un radicamento territoriale, espressione della comunità come imprenditorialità sociale, che manifesta un'attitudine alla collaborazione secondo il modello della sostenibilità economica e considera l'impatto economico e sociale, oltre allo spiccato interesse per il settore dei beni culturali.

In effetti, le iniziative di questo nuovo partenariato atipico sono prevalentemente intraprese da soggetti che neppure sono pienamente inseribili nel settore dell'impresa *profit* o nelle associazioni *non profit* in senso tradizionale, dato che alla base vi sono obiettivi di valorizzazione culturale e di sostenibilità economica mediante attività di natura imprenditoriale e commerciale, strumento di attuazione della missione culturale. Queste organizzazioni coinvolgono la comunità e derivano da proposte specifiche di privati, radicate territorialmente in cui è centrale la collaborazione con enti pubblici secondo una forma giuridica e un modello di *business* del tutto particolare, in quanto il presupposto è l'interesse a prendersi cura del patrimonio culturale nel territorio di appartenenza come iniziative civiche di "riappropriazione del bene comune culturale" e del "museo comune", finalità ben inseribili nel Terzo settore.

Un nuovo tipo di approccio di partenariato può essere riconosciuto nel caso dell'iniziativa di valorizzazione del Parco archeologico dei Campi Flegrei¹²³ sulla base di un piano strategico e di un nuovo modello di gestione volto ad ampliare la fruizione, considerata l'inadeguatezza dei modelli tradizionali (ad es., la gestione diretta, non adeguatamente sostenibile da parte degli enti competenti, la concessione di servizi oppure la concessione in uso di beni culturali, schemi che comportano disponibilità di investimenti rilevanti) e la flessibilità

¹²³ Il partner pubblico è ovviamente la direzione del Parco Archeologico dei Campi Flegrei. Per approfondimenti v. S. CONSIGLIO, *Il partenariato pubblico privato come modello di riferimento*, in S. CONSIGLIO, M. D'ISANTO, F. PAGANO, *Partenariato Pubblico Privato e organizzazioni ibride di comunità per la gestione del patrimonio culturale*, in *Il Capitale Culturale, Studies on the Value of Cultural Heritage*, Supplementi, n. 11, 2020, 367 ss.

del partenariato atipico e adattabile al caso concreto, coinvolgendo la comunità nella gestione del patrimonio culturale, tra l'altro ben in linea con la Convenzione di Faro.

In questa esperienza è centrale il ruolo della comunità, dato che all'iniziativa hanno partecipato cittadini, associazioni locali e imprenditori, soggetti non solamente "portatori" di interessi, ma anche fonte di risorse e competenze. I cittadini non s'inseriscono come clienti, ma come controparte nei procedimenti di attuazione della missione mediante organizzazioni culturali di comunità; il modello di *business* è notevolmente condizionato da interessi diretti di tutela dell'equilibrio economico e di partecipazione allo sviluppo del territorio e, allo stesso tempo, di conservazione del patrimonio culturale. Queste organizzazioni, pubbliche o private, a prescindere dall'esistenza della finalità di lucro, prospettano quattro modalità di sostegno delle spese di gestione e di creazione di valore economico cioè mediante i ricavi derivanti dalle specifiche attività, dai contributi pubblici e dalle donazioni di privati.

Per queste fasi, devono essere delineate strategie volte ad ottenere finanziamenti pubblici ed aumentare i visitatori e, quindi la vendita di biglietti e di altri ricavi dai servizi accessori (bookshop, ristorazione, utilizzo di spazi e vendita di altri prodotti, secondo uno spirito di collaborazione ampio come nuovo indirizzo che sembra prevalere rispetto alla competizione, superando la logica tradizionale di esclusivo sostegno pubblico, tipico del settore culturale. Ciò anche in conseguenza della scarsità di risorse, aspetto che ha suscitato un maggiore interesse per la collaborazione rispetto alla competizione a fronte di limitate iniziative pubbliche. Tra l'altro, la collaborazione dev'essere intesa non solo all'esterno nel rapporto con i soggetti pubblici, ma anche all'interno dell'organizzazione come partecipazione ad una struttura cooperativa che può includere il volontariato.

Il nuovo contesto comporta difficoltà nella scelta della forma giuridica, considerata l'aspirazione a coordinare obiettivi, culturali e sociali, e profitto, storicamente contrapposti; le soluzioni si sono orientate verso la combinazione di schemi *non profit* (fondazioni e associazioni) per finalità sociali con i vantaggi di finanziamento e di benefici fiscali e nel contempo di strumenti *profit* per gestire gli aspetti commerciali dell'attività, nonostante il conflitto con i modelli previsti dalla disciplina di settore.

Nel nostro ordinamento questa evoluzione è più recente e, a seconda dei casi concreti, gli schemi possono consistere in cooperative sociali, fondazioni di comunità e di partecipazione nonché in cooperative di comunità come modelli di gestione che consentono di perseguire più obiettivi apparentemente contrapposti mediante un'organizzazione composita per vari aspetti¹²⁴.

Nel caso dei Campi Flegrei, l'innovazione è consistita nella stipulazione di accordi di partenariato con imprese che hanno partecipato, mediante una manifestazione di interesse, a due gare per verificare l'adeguatezza della sperimentazione progettata. L'iniziativa ha raccolto l'adesione di varie imprese, interessate a prendersi cura dei luoghi culturali, ad un modello condiviso dalla comunità per gli aspetti culturali e sociali. In questo contesto innovativo, le sperimentazioni coinvolgono la comunità e non solo i soggetti pubblici competenti in base al Codice dei beni culturali, che, come è noto, sollecita la collaborazione pubblico-privato.

Negli ultimi anni si è affermato un significativo "cambiamento di rotta" nella gestione e valorizzazione dei beni culturali, degli istituti e luoghi della cultura, dato che sono stati applicati schemi che consentono soluzioni atipiche. In un settore in cui è prevalente la presenza di soggetti pubblici, sono emersi nuovi operatori in quanto, a fronte delle restrizioni finanziarie, proprio i primi hanno sollecitato relazioni con i privati secondo forme giuridiche non facilmente classificabili e la sperimentazione di nuove soluzioni imprenditoriali che si collocano tra l'efficienza aziendale e le finalità pubbliche.

7. Concessioni, partenariato speciale, sponsorizzazioni, finanza di progetto e politica di intervento dell'Unione europea

Le collaborazioni tra pubblico e privato sono prevalentemente impostate secondo lo schema della concessione di servizi o di uso dei beni culturali pubblici a soggetti privati; il noto combinato disposto dell'art. 112 e dell'art. 115 del Codice dei beni culturali rappresenta il presupposto della gestione indiretta dei beni culturali "attuata tramite

¹²⁴ Si rinvia a P. VENTURI, D. STURABOTTI, *Imprese coesive. Relazioni e territorio come leve della competitività*, Aiccon Short Paper, 2017, n. 18, 2 ss., in www.aiccon.it.

concessione a terzi delle attività di valorizzazione, anche in forma congiunta e integrata”.

In particolare, è coinvolta la concessione di servizi che il Codice dei contratti pubblici definisce nell'art. 3, comma 1, lett. vv) come “contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori di cui alla lettera II) riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo collegato alla gestione dei servizi¹²⁵”.

Le combinazioni possibili sono varie, ad es. al concessionario può essere affidato il compito di sostenere gli investimenti per gli interventi necessari all'avvio della valorizzazione e a titolo di corrispettivo può essere riconosciuto il diritto alla percezione dei proventi derivanti dall'offerta dei servizi e, in particolare, per la vendita dei biglietti di ingresso al circuito museale, dei prodotti del bookshop e utilizzo delle audio guide, dei servizi didattici, per le visite guidate e l'utilizzo di sale a privati per eventi¹²⁶. Tuttavia, l'esigenza di ingenti investimenti per sostenere l'esecuzione della concessione, ne ha limitato l'utilizzabilità a progetti di valorizzazione di beni e musei particolarmente noti e attrattivi con la conseguenza che questo modello non ha di fatto intensificato i rapporti di collaborazione.

Peraltro, la collaborazione tra pubblico e privato si caratterizza per ulteriori strumenti applicativi, come emerge dal documento “storico” c.d. *Libro Verde*¹²⁷ del 2004 che ha illustrato l'evoluzione comune agli

¹²⁵ Art. 151 del Codice dei contratti pubblici; per la definizione v. art. 3, comma 1, lett. eee) ed il contratto è disciplinato dall'art. 180.

¹²⁶ Si segnala il caso della convenzione per l'affidamento in concessione per un nuovo modello di gestione e valorizzazione dei beni culturali e della politica del turismo di Recanati; il Comune ha affidato i servizi a un soggetto privato per la rifunzionalizzazione e l'allestimento tecnologico del polo museale ed espositivo, la gestione dei servizi museali e turistici nonché la progettazione e gestione di interventi di produzione culturale. Per approfondimenti v. S. CONSIGLIO, M. D'ISANTO, F. PAGANO, *Partnership Pubblico Privato e organizzazioni ibride di comunità per la gestione del patrimonio culturale*, cit., 361.

¹²⁷ Per approfondimenti v. S. ANTONIAZZI, *Società miste e servizi pubblici locali, Esperienze nazionali e modello europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 10 ss.

Stati membri, ma che è stata più lenta nel nostro ordinamento. A causa delle restrizioni di bilancio, il partenariato si è diffuso in molti ambiti della sfera pubblica con un incremento delle risorse, dato che i finanziamenti privati assicurano un apporto significativo; il rischio dell'attività, sotto diversi profili e con alcuni limiti, in genere incombe sul privato e ciò attrae l'amministrazione. Inoltre, la collaborazione tra pubblico e privato consente al primo di beneficiare dell'esperienza, del *know-how* e delle soluzioni del privato nei settori pubblici e al secondo di estendere l'attività d'impresa, delineando nuove strategie.

Quindi, il partenariato pubblico-privato comporta soluzioni ben integrabili in questo settore¹²⁸ nella forma contrattuale e in quella atipica nonché nel partenariato istituzionalizzato mediante fondazioni di partecipazione e società miste pubblico-private¹²⁹, come previsto dal d.lgs. n. 175/2016, dato che tra le attività vi rientra la produzione di servizi di interesse generale, quale è sicuramente il servizio culturale e museale. Sono possibili interventi rilevanti mediante il partenariato in tutte le sue forme, ma anche tramite la sponsorizzazione, soprattutto alla luce del collegamento tra specifiche norme contenute nel Codice dei beni culturali e nel Codice dei contratti pubblici¹³⁰.

Come abbiamo visto, le sponsorizzazioni¹³¹ contribuiscono in modo rilevante al sostegno finanziario, in quanto consentono di reperire risorse economiche e tecniche dalle imprese senza comportare una partecipazione alle scelte strategiche; ovviamente questa misura ben si distingue dai riferimenti normativi al mecenatismo tramite benefici fi-

¹²⁸ Art. 151 del Codice dei contratti pubblici; per la definizione v. art. 3, comma 1, lett. eee) ed il contratto è disciplinato dall'art. 180. V. anche artt. 112 e 115 del Codice dei beni culturali.

¹²⁹ Dlgs. n. 175/2016, v. artt. 4 e 17. Nel caso della società mista il rischio dell'attività è ripartito tra i soci in relazione alla loro partecipazione.

¹³⁰ O. LOMBARDI, *Il caso Ercolano e la sponsorizzazione dei beni culturali: profili fiscali*, in R. CORDEIRO GUERRA, A. PACE, C. VERRIGNI, A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale*, cit., 326 ss.; M. MATTALIA, *Il contratto di sponsorizzazione*, in T. S. MUSUMECI (a cura di), *La cultura ai privati, Il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, cit., 51 ss.

¹³¹ V. art. 151 del Codice dei contratti pubblici; G. PIPERATA, *Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120*, in *Aedon*, n. 3, 2008.

scali¹³² anche nella forma moderna dell'*Art Bonus*¹³³. La disciplina delle sponsorizzazioni culturali¹³⁴ ha un'estesa applicazione in base alla disciplina di cui agli artt. 120 del Codice dei beni culturali e 151 ss. del Codice dei contratti pubblici vigente, rafforzando il percorso di effettiva e leale cooperazione tra pubblico e privato.

Il contratto di sponsorizzazione ha carattere atipico ed è definito dall'art. 120 per le parti del rapporto e le prestazioni direttamente dipendenti dall'iniziativa o dal bene culturale a cui si riferisce. Lo *sponsor* privato (principalmente imprese) eroga un contributo in beni (in genere una somma di denaro come finanziamento) o servizi per la progettazione o l'attuazione di iniziative con fini di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale; l'erogazione può essere destinata ad iniziative del Ministero, delle Regioni, degli enti territoriali o di altri enti pubblici oppure di persone giuridiche private senza fini di lucro o di privati proprietari dei beni, che come controprestazione rendono noto al pubblico il collegamento tra il marchio, l'immagine o l'attività oppure il prodotto dello *sponsor* e l'iniziativa sostenuta. Le modalità di promozione, causa del contratto, devono ovviamente essere compatibili con il carattere artistico, storico, l'aspetto e il decoro del bene culturale da tutela o valorizzare. Il contratto precisa le forme di erogazio-

¹³² Si rinvia alla l. 2 agosto 1982, n. 512 e all'art. 38 della l. 21 novembre 2000, n. 342 (erogazioni liberali per progetti culturali). Le donazioni erano previste anche dalla nota legge Bottai (l. 1° giugno 1939, n. 1089).

¹³³ V. d.l. 31 maggio 2014, n. 83, conv. nella l. 29 luglio 2014, n. 106. In tema e con riferimento ad un progetto specifico S. ANTONIAZZI, *Conservazione dei beni culturali e mecenatismo: competenze, alcuni profili di confronto con l'ordinamento spagnolo e il caso dell'Art Bonus*, cit., 887 ss.

¹³⁴ Per approfondimenti v. G. FIDONE, *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, 2012, n. 1-2; A. MUSSO, *La sponsorizzazione come contratto commerciale*, in *Aedon*, 2013, n. 2; G. D. COMPORTE, *Sponsorizzazione ed erogazioni liberali*, in *Aedon*, 2015, n. 2; M. DE PAOLIS, *Le erogazioni liberali e il contratto di sponsorizzazione con la P.A.*, Giuffrè, Milano, 2015, 35 ss., 315 ss. e sul procedimento di scelta dello *sponsor*, 359 ss.; V. FRANCESCHELLI, *Il contratto di sponsorizzazione trent'anni dopo*, in L. DEGRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Le industrie culturali e creative*, Giuffrè, Milano, 2017, 135 ss.; A. L. TARASCO, *Il patrimonio culturale, Modelli di gestione e finanza pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017, 250 ss.; P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, 17 gennaio 2018, in *Federalismi*, n. 2, 2018.

ne e di controllo esercitabile dallo *sponsor* sulla realizzazione dell'iniziativa a cui è destinato il contributo.

La disposizione non richiama le norme di riferimento specifico ai beni culturali (art. 151 "Sponsorizzazioni e forme speciali di partenariato", che rinvia alla norma generale di cui all'art. 19 "Contratti di sponsorizzazione") del Codice dei contratti pubblici e la realizzazione di lavori, ma incentra l'attenzione sull'aspetto della disponibilità di risorse e di servizi tramite un soggetto esterno regolando lo schema e precisando che le iniziative devono essere compatibili con le esigenze di tutela del bene destinatario di interventi tutela e di valorizzazione e la verifica spetta al Ministero.

L'art. 151 del Codice dei contratti pubblici fornisce ulteriori elementi di definizione dell'istituto e completa la scelta di rafforzare il contributo dei privati, dato che incentiva la sponsorizzazione e la partecipazione delle imprese sia per il caso del semplice finanziamento di un'iniziativa culturale, sia per interventi tecnici sul bene culturale a cura e a spese dello *sponsor*. Lo schema dev'essere inteso in senso ampio come sostegno per diversi interventi e attività, anche mediante un legame continuativo tra *sponsor* e istituto della cultura con prospettive di vantaggio pubblicitario più esteso, pur sempre necessario un procedimento che assicuri la trasparenza delle decisioni del soggetto pubblico¹³⁵.

Le risalenti difficoltà delle amministrazioni centrali nella gestione diretta dei beni culturali di loro competenza hanno, quindi, imposto al legislatore l'adozione di nuove soluzioni volte all'equilibrio tra tutela e valorizzazione per prospettive di sviluppo culturale, di efficienza e di economicità. Proprio l'art. 151 del Codice dei contratti pubblici ha consentito forme speciali, atipiche di partenariato favorendo la partecipazione dei privati nella pianificazione strategica di valorizzazione e di gestione sulla base di rapporti che possono essere costruiti con modalità flessibili; inoltre, il Codice del Terzo settore ha previsto, come vedremo, una disciplina generale per

¹³⁵ Si rinvia al d.m. 9 giugno 2016 da cui emergono modalità procedurali di semplificazione e di concertazione già nella fase di elaborazione di progetti di fattibilità e l'applicazione della finanza di progetto e alle linee guida contenute nel d.m. 19 dicembre 2012 circa le nozioni generali e le norme tecniche elaborate con riferimento all'art. 120 del Codice dei beni culturali.

l'affidamento a enti *non profit* di concessioni di beni immobili per finalità di restauro¹³⁶.

Il settore è arricchito dal *project financing*¹³⁷, che può riguardare la gestione e la valorizzazione dei beni culturali¹³⁸ anche se l'art. 183 del Codice dei contratti pubblici non prevede espressamente l'applicabilità all'affidamento di lavori e alle concessioni di cui agli artt. 115 e 117 del Codice dei beni culturali, diversamente dall'art. 197 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163. Questo schema consente all'amministrazione di realizzare lavori pubblici o di pubblica utilità mediante concessione a imprese che utilizzano risorse proprie e ottengono la remunerazione dell'investimento dalla gestione dell'opera.

Si tratta di un istituto noto da tempo, che rientra nel PPP, ma con alcune difficoltà applicative per il necessario coordinamento con la funzione di tutela dei beni culturali dell'amministrazione centrale e gli interessi pubblici prioritari incentrati sulla conservazione e sulla fruizione come conoscenza pubblica, che hanno comportato limiti rigidi alla diffusione del *project financing*, condizionando le iniziative.

Il legame necessario tra beni culturali pubblici e fruizione, in conseguenza dell'art. 9 Cost. che garantisce la promozione dello sviluppo della cultura, ha comportato un limitato successo di iniziative imprenditoriali basate sulla concessione di valorizzazione per interventi di restauro mediante *project financing* per il recupero ad es. di un istituto o di un luogo della cultura in combinazione con la gestione del medesimo da parte dell'investitore. Di certo vi sono diversi ostacoli concreti, quali i limiti di destinazione d'uso del bene, le difficoltà interpretative e i tempi che dipendono dalle intricate competenze amministrative; probabilmente gli obiettivi potrebbero essere meglio realizzati, se le iniziative fossero previamente inserite in strategie di riqualificazione del territorio mediante i piani di sviluppo culturale ex art. 112 del Codice che consentono di coordinare i compiti e gli interventi mediante accordi tra gli enti territoriali e i privati.

Le soluzioni di partenariato e di sponsorizzazione esaminate sono

¹³⁶ Capitolo III, § 8.

¹³⁷ V. art. 183 del Codice dei contratti pubblici.

¹³⁸ In tema v. G. MARI, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon*, n. 2, 2019.

in linea con la moderna analisi economica che valorizza il contributo dei privati (imprese e altri enti) in senso finanziario ed operativo per obiettivi di efficienza ed innovazione. L'intervento pubblico è previsto a garanzia della tutela e della fruibilità dei beni culturali come emerge dall'art. 9 Cost. Senza dubbio la collaborazione tra soggetti pubblici e privati consente interessanti misure di integrazione reciproca: il pubblico esercita compiti costituzionalmente garantiti nell'interesse della collettività e i privati possono colmare le carenze del settore pubblico mediante un apporto di risorse finanziarie e organizzative, con benefici economici di incremento dei ricavi (ad es., per i musei), pur considerati i limiti giuridici nell'applicazione di criteri esclusivamente di mercato. Si considerino ad es., i servizi per il pubblico (vendita di riproduzione di opere d'arte, servizi di accoglienza dei visitatori, organizzazione di mostre, punti di ristoro, ecc.) volti a migliorare la fruizione dei beni culturali in forma di collaborazione tra pubblico e privato, sul presupposto di una concessione a terzi che consente l'esercizio di un'attività imprenditoriale.

Questo schema è certo ben diverso dal caso in cui l'impresa aderisce alla sponsorizzazione di un'iniziativa culturale, in quanto interessata al vantaggio di immagine per l'associazione al marchio o al prodotto aziendale; tuttavia, vi sono alcuni profili di contatto, se consideriamo il possibile contributo in servizi o in interventi concreti sul bene realizzati da un'impresa specializzata, dato che possono prospettarsi questioni di compatibilità tra attività privata e interessi pubblici di tutela del bene e di procedure di scelta del contraente privato.

L'esternalizzazione di servizi è adottata come soluzione che favorisce l'efficienza della gestione delle attività del museo o del luogo della cultura (area archeologica) oppure può contribuire a qualificare e allestire uno spazio culturale per la pubblica fruizione, mediante attività che comportano un ruolo più complesso rispetto a quello di semplice concessionario, come effettivo partner dell'amministrazione nella realizzazione di un progetto.

In questo intreccio di aspetti giuridici e di valutazioni economiche, s'inseriscono le strategie pubbliche di incentivazione delle attività culturali e delle imprese culturali e creative, prospettiva che ha interessato la Commissione europea, che ha elaborato i tratti generali di una politica di intervento nel settore della cultura, adottando il *Libro Verde*

(2010) e sollecitando l'impegno degli Stati membri nei confronti delle imprese culturali, di natura sociale o turistica, in linea con l'affermarsi dell'economia digitale, di nuove forme di competitività e di una nuova "cultura" imprenditoriale¹³⁹.

Il settore può contribuire alla crescita economica mediante soluzioni di promozione del patrimonio dei territori, della creatività e dell'innovazione che hanno condizionato in senso positivo gli ordinamenti interni. La Commissione indica obiettivi generali, tra i quali predisporre strumenti adeguati al fine di sperimentare e creare imprese, incentivando i finanziamenti, supportare le imprese culturali in senso economico nel territorio di appartenenza e in contesti più ampi. Il *Libro Verde* richiama la politica europea successiva al 2007 in relazione all'agenda di Lisbona che era incentrata su crescita ed occupazione, rafforzando il legame tra formazione, industrie culturali creative e piccole e medie imprese¹⁴⁰ e si basa su studi elaborati nella prospettiva dell'*Agenda europea della cultura*.

La finalità è quella di suscitare un dibattito sullo sviluppo del settore con attenzione ad alcuni profili interdisciplinari, quali l'ambiente, lo spazio comune europeo della cultura e le possibilità di sviluppo. Sono affermati i concetti di "culturale" e di "creativo" che derivano dal contributo delle diverse impostazioni degli ordinamenti interni anche al fine di definire l'ambito delle attività coinvolte. Per le industrie creative, il *Libro Verde* si riferisce ad imprese che utilizzano la cultura come *input* e gli *output* hanno natura soprattutto funzionale ed includono architettura, design per moda e pubblicità. Il turismo e le innovazioni tecnologiche dell'informazione digitale e della comunicazione, si basano sulla produzione di nuovi contenuti e, quindi, si collegano a queste particolari industrie soprattutto perché garantiscono una veloce distribuzione dei beni e dei servizi culturali con puntuali riferimenti circa le modalità¹⁴¹, essendo in corso un'evoluzione dei modelli tradizionali.

La Commissione europea promuove la soluzione di una "gamma diversificata di imprenditori e la libera circolazione dei loro servizi è il

¹³⁹ Il *Libro Verde* richiama varie politiche europee "Europa 2020, Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", "L'Unione per l'innovazione", "Un'agenda europea del digitale" e le strategie per il cambiamento climatico.

¹⁴⁰ V. *Libro Verde*, 4 ss.

¹⁴¹ V. *Libro Verde*, 6.

presupposto di un'offerta culturale differenziata" mediante un equo accesso al mercato secondo le regole della concorrenza che si applica anche in questo settore. Lo schema si basa sull'interazione tra prodotti, sistemi, processi e reti applicato alle imprese e agli utenti, contesto che favorisce l'innovazione e la comunicazione digitale mediante piattaforme e altri sistemi.

L'interesse degli utenti-consumatori della cultura e dei beni culturali si inserisce nel quadro degli obiettivi generali previsti dell'art. 167 TFUE, relativi al pieno sviluppo delle culture degli Stati membri nel rispetto delle loro diversità nazionali e regionali. L'azione dell'Unione è volta ad incentivare la cooperazione tra gli Stati membri e, se necessario, integrando l'azione in alcuni specifici settori quali il miglioramento della conoscenza e della diffusione della cultura e della storia dei popoli europei, gli scambi culturali non commerciali, la creazione artistica e letteraria compreso il settore audiovisivo.

La cooperazione è estesa ai Paesi terzi e alle organizzazioni internazionali competenti in materia di identità culturale europea, in particolare al Consiglio d'Europa; inoltre, l'Unione tiene conto e promuove le diversità culturali in base alle altre disposizioni dei Trattati¹⁴².

Ulteriori iniziative si ricollegano al *Libro Verde* e ad es. l'Agenda europea per il digitale, nell'ambito della strategia¹⁴³ "Europa 2020", ha introdotto nuovi concetti ed obiettivi al fine di creare un mercato unico dei servizi e dei contenuti digitali anche per la gestione dei diritti di proprietà intellettuale. In base all'"Unione dell'innovazione" sono state intraprese iniziative per rafforzare il ruolo delle imprese culturali e creative come soggetti attivi dell'innovazione e del cambiamento strutturale, mediante la promozione dell'imprenditorialità, facilitazioni per

¹⁴² L'art. 167, comma 5, TFUE chiarisce che per contribuire alla realizzazione degli obiettivi previsti dalla disposizione, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato delle Regioni, adottano azioni di incentivazione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta raccomandazioni.

¹⁴³ Il *Libro Verde* richiama la ricerca *Study on the economy of culture in Europe* (2006) e il rapporto *Creative Economy – the Challenge of Assessing the Creative Economy – towards informed policy-making* (2008). Per approfondimenti, v. L. LAZZARETTI (ed.), *Creative Industries and Innovation in Europe, Concepts, Measures and Comparative Case Studies*, Routledge, London, 2013.

l'accesso al finanziamento, consultazioni aperte alle categorie e la collaborazione transnazionale. Più recentemente, è stata valorizzata la trasversalità della cultura nell'*Agenda 2030* con importanti nuove implicazioni per la cooperazione tra gli ordinamenti¹⁴⁴.

Il *Libro Verde* ha sollecitato l'attuazione di diversi obiettivi di "economia creativa" e tra questi la sperimentazione, l'innovazione e l'imprenditorialità culturale, ambito sottoposto ad un continuo adattamento anche per la natura immateriale¹⁴⁵ dei beni, delle opere e dei prodotti coinvolti di cui occorre favorire la massima circolazione, così per gli artisti e gli operatori culturali; la partecipazione degli utenti e l'accesso ai servizi è promosso mediante soluzioni di rete e la cooperazione tra le imprese e gli enti di formazione e le università¹⁴⁶.

Il documento approfondisce, in particolare, specifici modelli finanziari come il finanziamento collettivo *crowdfunding* attivato da "piccoli investitori", il "credito creativo"¹⁴⁷ e la dimensione locale e regionale delle imprese culturali e creative con una rilevante incidenza sullo sviluppo dell'economia del territorio mediante la promozione del patrimonio culturale e del turismo sostenibile.

Per la gestione sostenibile del patrimonio culturale vi sono diverse interpretazioni economiche che ovviamente non possono trascurare gli aspetti giuridici; è, tuttavia, possibile sintetizzare un nucleo di quattro possibili obiettivi: la conservazione a favore delle future generazioni, la massimizzazione del numero dei fruitori del valore sociale e culturale, l'incremento dei beni e dei servizi culturali e della loro qualità, la produzione di risorse economiche necessarie per attuare le altre tre condizioni di sostenibilità come aspetto essenziale della stessa conservazione¹⁴⁸.

Il patrimonio culturale necessita di costanti investimenti per far fronte ai costi di un'adeguata tutela e di risorse anche "autogenerate", certo con diverse difficoltà, dato che la tendenza prevalente è quella di

¹⁴⁴ Per approfondimenti v. G. IACOVONE, *Trasversalità della cultura nell'Agenda 2030 e ruolo della cooperazione*, 30 settembre 2020, in *Giustamm*, 2020, n. 3.

¹⁴⁵ Per l'evoluzione storica del concetto di beni culturali come beni immateriali v. C. TOSCO, *I beni culturali. Storia, tutela e valorizzazione*, cit., 69 ss.

¹⁴⁶ V. *Libro Verde*, 10.

¹⁴⁷ V. *Libro Verde*, 20.

¹⁴⁸ Si rinvia a M. CAROLI, *Gestione del patrimonio culturale e competitività del territorio*, cit., 25 ss.

creare valore culturale per attrarre investitori privati esterni ad integrazione del finanziamento da parte dell'amministrazione competente. Il debito pubblico interno comporta una pressione sulla capacità di spesa sempre più concentrata sulle questioni urgenti che sugli interventi a favore della gestione e della conservazione. Peraltro, essendo coinvolti interessi pubblici, non è di trascurabile importanza il necessario equilibrio tra le risorse pubbliche utilizzate e il valore culturale e sociale offerto alla collettività anche a confronto con le aspettative di innovazione e di comunicazione.

È noto che i costi di conservazione non dipendono dal livello dei ricavi effettivamente conseguiti; quindi, è evidente l'opportunità di una gestione strategica per applicare meccanismi di creazione di valore al fine di garantire una gestione sostenibile nel senso del mantenimento dell'integrità e della futura fruizione pubblica. Secondo studi recenti¹⁴⁹ per i profili di gestione economica, i risultati devono essere verificati alla luce di determinate prospettive nel senso di "risultato sociale" come diffusione del valore culturale e del miglioramento della fruibilità, di "risultato di mercato" (coinvolgimento del pubblico e soddisfazione delle aspettative) e di competizione in relazione all'attrattività del sistema territoriale per finalità turistiche, di interesse culturale e di investimento. Infine, rileva il risultato economico come disponibilità per la conservazione e l'incremento del patrimonio culturale in un certo territorio.

Nella prospettiva macroeconomica e di moderna politica di sostenibilità e di *green economy*, i rapporti tra le imprese culturali e le altre industrie dovrebbero essere rafforzati nell'interesse dell'economia ge-

¹⁴⁹ V. M. CAROLI, *op. cit.*, 29; spec. 148, 150, 165. L'Autore delinea uno schema di "proposta di valore del patrimonio culturale" per gli enti di governo del settore per un certo insieme di beni culturali e al fine dello sviluppo sociale "a rete" di un sistema territoriale; il modello dipende dalla rilevanza culturale dei beni, dalla capacità di autofinanziamento, dalla visibilità e considerazione positiva del territorio e dalla capacità di attrazione di risorse private. In sintesi, le condizioni di attuazione consistono nella capacità progettuale ed efficienza, nella visibilità e nei contenuti culturali derivanti dall'integrazione di diversi beni, nell'attrazione di competenze e di investimenti. Le misure, secondo una logica di programmazione aziendale, per favorire lo sviluppo reticolare del patrimonio culturale e la relativa integrazione nel territorio consistono nella promozione della collaborazione tra i soggetti titolari di beni culturali e dell'integrazione tra offerta culturale e quella turistica mediante un piano strategico, al fine di sviluppare "la filiera produttiva della cultura".

nerale e molteplici legami possono essere instaurati tra istruzione, ricerca e amministrazione anche mediante “partenariati creativi”. Il *Libro verde*, che ha di certo finalità di orientamento del settore, invitava gli interessati a formulare commenti riguardo ai contenuti e a rispondere alle specifiche domande ivi indicate con finalità di diretto coinvolgimento per acquisire utili indicazioni.

L'attenzione degli studi economici più recenti è incentrata sull'individuazione di strumenti per obiettivi di efficiente conservazione e valorizzazione dei beni culturali e di livelli minimi di qualità delle prestazioni e dei servizi offerti dagli istituti della cultura, anche con il contributo di imprese e di altri enti privati. Gli studi giuridici hanno esaminato le norme del Codice dei beni culturali e le soluzioni di gestione senza particolari approfondimenti interdisciplinari, utili dato che la disciplina non esclude l'applicazione di schemi dell'impresa, in forma anche societaria, di natura pubblica o privata oppure mista per obiettivi di effettiva economicità, di conseguimento di ricavi e di gestione autonoma, considerato l'ingente patrimonio culturale.

L'impresa culturale e creativa è stata evocata dal legislatore italiano¹⁵⁰, ma in poche norme che si limitano ad elencare le possibili attività in via esemplificativa e al fine esclusivo del riconoscimento della qualifica per l'applicazione di benefici fiscali e per l'accesso alle risorse di un fondo dedicato alle piccole e medie imprese creative, senza introdurre una dimensione giuridica adeguata alla diffusione del modello.

8. *L'impresa culturale, i limitati riferimenti giuridici e la qualifica nell'art. 1, comma 57, della legge di Bilancio 2018 al fine del riconoscimento del credito d'imposta, e nell'art. art. 1, comma 112, della legge di Bilancio 2021 che ha istituito il “Fondo per le piccole e medie imprese creative”, in relazione ad attività di conservazione, valorizzazione e di produzione di beni e servizi per i musei*

L'impresa culturale e creativa evidenzia profili di stretto collegamento tra il settore dei beni culturali e le attività economiche e ha innovato

¹⁵⁰ Legge di Bilancio 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205) e legge di Bilancio 2021 (l. 30 dicembre 2020, n. 178).

la prospettiva di studio¹⁵¹. In questo ambito coesistono imprese con finalità di lucro e altri soggetti giuridici *non profit*, enti esterni a quelli titolari delle competenze con differenze nei processi produttivi dei servizi culturali. Le soluzioni *non profit* sono comunque sottoposte al vincolo del principio di economicità della gestione imprenditoriale mediante l'obiettivo del pareggio di bilancio. Non rileva tanto lo scopo di lucro, ma l'adeguatezza dei modelli organizzativi (imprese, società, fondazioni, consorzi, musei in rete e distretti culturali) per l'esercizio dell'attività con diverse forme giuridiche di diritto privato e di diritto pubblico.

L'individuazione della disciplina più adeguata all'oggetto dell'attività (gestione di beni e produzione di servizi) dell'impresa e alla sua missione (promozione e valorizzazione) richiede un'indagine estesa alle norme privatistiche del diritto dell'impresa e societario, al fine di ricostruire uno schema con profili di autonomia. Occorre, inoltre, considerare le relazioni con gli obiettivi di tutela, valorizzazione e di gestione riconducibili alle norme del Codice dei beni culturali.

L'impresa culturale si inserisce, inoltre, nel concetto di distretto, definito "esperienza economica e sociale"¹⁵² che consegue dalla comune localizzazione delle attività produttive in un certo territorio e dal carattere specifico dei beni, dei servizi culturali e della cultura per la loro unicità e specialità rispetto agli altri prodotti, con alcuni profili simili al distretto industriale di origine più risalente. Infatti, quest'ultimo nasce con la finalità di approfondire lo studio delle piccole e medie imprese diffuse in un territorio circoscritto e accomunate da un sistema di produzione; s'instaura così uno stretto collegamento tra la nozione di impresa e il settore di attività, che consente di creare una rete di relazioni economiche e sociali per l'interazione tra imprenditori e comunità locale¹⁵³.

¹⁵¹ Per l'evoluzione, v. P. A. VALENTINO, *L'impresa culturale e creativa: verso una definizione condivisa*, cit., 273 ss.; I. CIPOLLETTA, *Le imprese culturali negli ultimi dieci anni*, in *Economia della cultura*, 2021, 559 ss.

¹⁵² V. W. SANTAGATA, *Il governo della cultura, Promuovere sviluppo e qualità sociale*, cit., 61 ss.

¹⁵³ Si rinvia a L. SOLIMA, *Management per l'impresa culturale*, cit., 106 ss., che ripercorre l'evoluzione dei rapporti tra imprese e territorio dal distretto industriale a quello "culturale evoluto". Per le relazioni tra imprese, distretti e sistemi culturali v. G. BOSI, *L'impresa culturale, Diritto ed economia delle attività creative*, cit., 260 ss.

Questo schema contribuisce allo sviluppo economico e culturale locale e si caratterizza, infatti, per l'interdipendenza delle relative imprese medio-piccole che coltivano frequenti contatti e rapporti contrattuali, di transazione e di verifica della qualità dei prodotti e dei servizi, in un contesto di condizioni sociali e culturali particolari e comunque con alcuni caratteri omogenei. Il museo pubblico e la fondazione museale possono inserirsi in questa dinamica di attività e di relazioni con le imprese in un certo territorio.

I distretti culturali si concentrano su un prodotto o un servizio, orientati al mercato che rappresenta l'obiettivo comune delle imprese coinvolte, diversamente dalla c.d. "atmosfera creativa" come ambiente in cui emergono stimoli e idee che attrae talenti, risorse e finanziatori privati e nuove esperienze; questi diverse figure possono convivere in un territorio che diventa sede di un sistema creativo¹⁵⁴.

Un'impostazione più ampia riconduce il distretto culturale ad una agglomerazione urbana di imprese e di servizi culturali anche museali, come modello evoluto che si caratterizza per il confronto di molte filiere e che consente di riconoscere una "regione creativa multipolare"¹⁵⁵.

La differenza principale tra l'impresa culturale e le altre imprese consiste nelle caratteristiche dell'attività relativa al patrimonio culturale e artistico e collegata ad interessi pubblici. Peraltro, il Codice dei beni culturali prevede un principio generale di fruibilità pubblica an-

¹⁵⁴ V. W. SANTAGATA, *op. ult. cit.*, 62-65; ID., *La fabbrica della cultura*, cit., 57 ss. L'Autore chiarisce che il distretto culturale è il prodotto di due fattori "la presenza di economie esterne di agglomerazione e la natura idiosincratca della produzione di cultura. Quando questi due fattori si riuniscono in un ambiente economico dinamico e creativo, le condizioni per l'esistenza del distretto culturale potenziale sono soddisfatte". La scelta politica di sollecitare buone ed efficienti istituzioni può consentire di attuare in concreto il distretto con quelle caratteristiche che favoriscono l'interdipendenza delle imprese. I distretti in genere coincidono con sistemi industriali di imprese di piccola dimensione che producono beni (ceramiche, oreficeria, tessile, design, ecc.) oppure offrono servizi come nel caso dei distretti museali, di produzione di spettacoli ecc., oppure nella forma dell'agglomerazione di imprese per reti di siti archeologici o del patrimonio storico.

¹⁵⁵ Si rinvia a P.L. SACCO, C. CONTI, G. FERILLI, P. C. MASOTTI, *System wide cultural districts: The case of Faenza*, paper presentato in ACEI Conference 2010, Copenhagen, Business School.

che per beni privati di interesse culturale a determinate condizioni. Il patrimonio artistico e culturale esistente è costituito da beni unici in sé non riproducibili senza pregiudicare l'originalità, essenziale caratteristica del bene dell'arte; nella prospettiva economica, si tratta di "risorse strategiche" il cui valore si differenzia notevolmente e comporta un "monopolio naturale".

Alcuni studi¹⁵⁶ hanno individuato criteri utili, ma la loro applicazione non esaurisce tutti i profili di dibattito sui profili economici. Il concetto di bene o di opera basato sull'originalità comporta alcune questioni critiche, dato che non chiarisce la differenza tra una scultura o un prototipo industriale in quanto sono comunque beni unici. Inoltre, l'aspetto della non riproducibilità tecnica esclude dall'arte diversi beni che, invece, vi rientrano (grafica, scultura in fusione, fotografia, ecc.). La distinzione dai prodotti in serie non è, quindi, immediata pur intuitivo il confronto con i beni e i servizi prodotti dalle imprese che si caratterizzano per la fungibilità e la conseguente sottoposizione alle regole della concorrenza nel libero mercato.

Il criterio della realizzazione manuale della produzione artistica incentra l'attenzione sul lavoro intellettuale e pratico dell'artista che utilizza materie prime e strumenti, ma la creatività si esprime nel processo produttivo. Tuttavia, la moderna concezione del bene d'arte non dipende più esclusivamente dall'abilità manuale e dalla forma, ma valorizza l'idea dell'opera. Un terzo criterio si basa sull'affermazione del bene culturale che "offre un servizio non utile (in senso funzionale e pratico)" e non ha carattere di generalità, dato che i beni d'arte sono tali in un contesto culturale in base al "rapporto sociale tra gli uomini

¹⁵⁶ La ricerca di una definizione adeguata ha impegnato soprattutto gli studiosi del settore dell'economia dell'arte, al fine di individuare oggettivamente la qualità essenziale di un bene dell'arte. V. W. SANTAGATA, *Beni d'arte, modelli di scambio, istituzioni per il mercato*, in W. SANTAGATA (a cura di), *Economia dell'Arte*, Utet, Torino, 1998, 18 ss.; l'Autore precisa che l'originalità e la realizzazione manuale attengono alla produzione, mentre l'assenza di utilità o la finalità senza scopo riguardano la circolazione e il consumo. L'originalità intesa come "produzione *ex novo* di opere sempre diverse. Ogni gesto creativo, se originale, è anche unico e in questo caso contrapposto alla produzione *multipla* di un bene standardizzato. La caratteristica dell'originalità/unicità, infine, permette di copiare un'opera d'arte, ma non di riprodurla. La riproduzione di un bene unico e originale sarebbe, infatti, una contraddizione in termini".

e le cose”. Vi sono ulteriori criteri elaborati da studi di economisti classici, che richiamano la rarità, oppure gli economisti marginalisti fondano il valore di tutti i beni economici sulla “legge della scarsità e dell’utilità soggettiva”.

Si accenna all’interpretazione dei beni culturali come beni economici che suscita difficoltà nell’individuazione del metodo di valutazione più adatto, considerata la natura di beni pubblici. Il valore di essi potrebbe essere misurato dal mercato, ma è evidente la difficoltà di attribuire un valore economico¹⁵⁷; anche la logica di equiparazione di questi beni alle merci, non è soddisfacente perché trascura la specificità¹⁵⁸, che è evidente per la costante presenza dello Stato a cui spettano compiti di conservazione e di valorizzazione.

La considerazione degli interessi pubblici della comunità in relazione ai beni culturali è assolutamente prevalente, tanto più che si è

¹⁵⁷ Il mercato non può garantire una fornitura efficiente per la difficoltà di attribuire un prezzo, ma certamente ad essi i cittadini attribuiscono un valore; quindi, il mercato e il sistema dei prezzi non sono in grado di evidenziare l’impatto positivo del bene sul suo fruitore, dato che, per la natura del bene, nessuno può essere escluso dal consumo né un utente può escludere gli altri dal consumo; Per questi aspetti v. L. MORESCHINI, *Metodi di valutazione economica di beni pubblici culturali*, in S. BAIA CURIONI, P. NEPOTI (a cura di), *La valutazione dei progetti culturali*, Egea, Milano, 2004, 17 ss.

¹⁵⁸ Per la ricostruzione delle diverse soluzioni v. W. SANTAGATA, *Beni d’arte, modelli di scambio, istituzioni per il mercato*, cit., 20-21. Per la valutazione economica dei beni culturali è richiamato il metodo della valutazione contingente, al fine di adottare le scelte pubbliche che influenzano la qualità e la quantità dell’offerta culturale, strumento che può essere utilizzato per valutare qualsiasi bene pubblico o esternalità e che si basa sull’analisi costi-benefici; per individuare il valore economico di un adeguato programma pubblico, occorre riferirsi al massimo ammontare di denaro che gli individui sono disponibili a versare per finanziarlo, mediante un’indagine su un campione di popolazione destinataria delle scelte. Le domande possono essere formulate secondo diverse modalità, inserite in un ipotetico contesto descritto come “scenario”, previa conoscenza di materiale dettagliato circa lo specifico programma oggetto di stima. Il valore del bene è esaminato secondo tre concetti che indicano complessivamente il *preservation value* (valore dato alla conservazione e al restauro del bene, alla irreversibilità del consumo): il valore in sé per la sola esistenza (*existence value*), la fruibilità del bene in futuro (*option value*) ed il valore attribuito al bene in relazione al fatto che le future generazioni potranno fruirne (*bequest value*). V. S. ANDREOLI, R. BRAU, V. DE MAGISTRIS, *La valutazione economica dei beni culturali: il metodo della Contingent Valuation*, in V. SANTAGATA (a cura di), *Economia dell’Arte*, cit., 254 ss.; L. MORESCHINI, *Metodi di valutazione economica di beni pubblici culturali*, cit., 20-31.

diffuso il concetto di “patrimonio dell’umanità” riconosciuto dall’Unesco a diversi siti e beni come valorizzazione generale. La missione dell’impresa culturale, pubblica o privata, di conservare e valorizzare i beni si estende ad una categoria indefinita di interessati, anche per finalità di studio.

Le caratteristiche di unicità del bene culturale (di nuova produzione o già esistente) differenziano l’impresa culturale e museale da quella dalla generalità delle imprese produttive. Tuttavia, vi sono imprese culturali (ad es., i teatri) che producono servizi unici, che dipendono dalle abilità specialistiche degli artisti, con una certa “concorrenza” tra gli operatori del settore e, pertanto, non sono esclusivi in modo permanente, dato che possono essere oggetto di riproduzione.

Per definire la missione dell’impresa culturale occorre chiarire diversi aspetti critici e tra questi soprattutto lo scopo di lucro se ammissibile oppure se devono prevalere le finalità delle imprese *no profit* e, infine, se l’impresa culturale deve adottare le tecniche di gestione del settore *no profit*. Nel caso di attività (conservazione e valorizzazione, ricerca, didattica) con interessi pubblici prevalenti, il criterio del massimo profitto è difficilmente giustificabile, anche se questi due obiettivi possono coesistere, ma in assenza di pregiudizio per gli interessi pubblici.

Le questioni centrali riguardano l’adeguato reperimento delle risorse finanziarie, professionali e tecniche e il pareggio di bilancio secondo una gestione economica che deve consentire i risultati migliori come un utilizzo efficace ed efficiente del *budget* disponibile per garantire un livello adeguato dei servizi, nel senso di valorizzazione dei beni culturali e contestuale valorizzazione economica¹⁵⁹.

Proprio per i prevalenti interessi collegati alla fruibilità di beni pubblici, la forma giuridica più compatibile sarebbe quella *non profit*, carattere tipico degli enti del Terzo settore, disciplinato dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, che prevede norme specifiche per le fondazioni e richiama le imprese sociali rinviando per queste al d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, organizzazioni private che svolgono attività d’impresa per fina-

¹⁵⁹ Per approfondimenti su queste considerazioni v. G. FIORI, *L’impresa culturale: modello e gestione*, in G. MEO, A. NUZZO (a cura di), *L’impresa culturale*, cit., 19 ss.; A. L. TARASCO, *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, cit.

lità di natura civica e di utilità sociale, destinando gli utili ad investimenti. In effetti, questa formula ben si adatta ai beni e ai servizi culturali, considerata la destinazione e i preminenti obiettivi che possono essere attuati mediante una struttura permanente, pubblica oppure pubblico-privata, basata su risorse pubbliche con l'eventuale apporto privato e con forme di accessibilità regolata¹⁶⁰. È necessario uno schema di analisi differenziato, dato che la gestione economica non comporta *ex se* l'obiettivo del profitto, ma il perseguimento efficiente degli obiettivi culturali e di valorizzazione del patrimonio.

Le modalità di finanziamento coinvolgono i prezzi di accesso ai servizi la cui quantificazione tiene conto dei costi, dei risultati degli investimenti per la possibile partecipazione del privato nella gestione dei beni. Le risorse derivano da trasferimenti diretti e indiretti di natura pubblica, da attività di sponsorizzazione e di mecenatismo, soprattutto di *Art Bonus*¹⁶¹ e di *Fundraising*.

L'esperienza europea¹⁶² conferma il sistema di finanziamento misto per il settore culturale secondo tre livelli a seconda della provenienza. Il sostegno pubblico diretto consiste in risorse decise dal Ministero o da altri enti pubblici a favore del destinatario mediante, sovvenzioni, premi, contributi, ecc. oppure indiretto mediante misure adottate da

¹⁶⁰ La regolazione dell'accesso dipende ad es. dalle politiche di prezzo del biglietto di ingresso nei musei e di offerta dei servizi e delle prestazioni museali secondo criteri di qualità e di analisi della domanda, decise con una certa autonomia a seconda del regime normativo dell'ente, anche con l'obiettivo di migliorare questa fonte di entrata auto-generata; v. L. SOLIMA, *Management per l'impresa culturale*, cit., 228 ss.

¹⁶¹ Per approfondimenti v. S. ANTONIAZZI, *Conservazione dei beni culturali e mecenatismo: competenze, alcuni profili di confronto con l'ordinamento spagnolo e il caso dell'Art Bonus*, cit., 887 ss.; V. DI MARCANTONIO, *L'Art Bonus: presupposti applicativi attuali e potenziali, efficacia e criticità*, in R. CORDEIRO GUERRA, A. PACE, C. VERRIGNI, A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale*, cit., 189 ss.; A. MUCCIARIELLO, *Art Bonus e Crowdfunding*, ivi, 250-259.

¹⁶² V. il documento del Parlamento europeo, Direzione generale delle Politiche Interne dell'Unione, Unità Telematica, Politiche Strutturali e di Coesione, Cultura e Istruzione, *Stimolare gli investimenti nel settore della cultura, Sintesi*, Studio IP/B/Cult/Fwc/2010-001/Lot4/C01/SC01, luglio 2011, 8. Per gli interventi più recenti si rinvia ai lavori della Commissione per la cultura e l'istruzione del Parlamento europeo, in www.europarl.europa.eu; *Una Nuova Agenda europea per la cultura* (22 maggio 2018 – COM (2018)267 final); *Piano di lavoro per la cultura (2019-2022)*, modificato con atto del 26 maggio 2020, 8271/20.

enti pubblici per le organizzazioni culturali senza attività di scambio, ma incentrate su sgravi o esenzioni fiscali come rinuncia ad entrate da parte dello Stato o di enti territoriali oppure in forma di contributi vincolati erogati in base a scelte discrezionali espresse dagli enti del settore.

Il sostegno privato consiste in donazioni e finanziamenti, come spesa esclusivamente privata e si specifica come investimento da parte delle imprese che può essere volto ad ottenere utili oppure come partecipazione ad un partenariato pubblico-privato; gli investimenti privati per le collezioni d'arte, le sponsorizzazioni e le donazioni aziendali¹⁶³ sono espressione di responsabilità sociale d'impresa nella cultura, al fine di operare positivamente sulla percezione generale della collettività. Le altre due forme sono la donazione individuale come elargizione liberale, che non riguarda la spesa per accedere alla cultura, ed il sostegno da parte di fondazioni e di fondi istituiti con finalità e missioni particolari. Una categoria residuale è il "reddito da lavoro" che si riferisce alle entrate acquisite sul mercato in conseguenza del pagamento del biglietto d'ingresso agli enti della cultura oppure per l'acquisto di oggetti di riproduzione di opere.

Gli orientamenti più recenti della politica europea in base alla strategia *Europa 2020* e di altre iniziative¹⁶⁴ per il settore della cultura e della creatività hanno affermato l'approccio integrato, secondo la logica del

¹⁶³ Per il quadro così delineato v. P. MASTELLONE, *I meccanismi di finanziamento internazionale ed europeo per la tutela e la promozione del patrimonio culturale*, in R. CORDEIRO GUERRA, A. PACE, C. VERRIGNI, A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale*, cit., 167 ss.

¹⁶⁴ V. Conclusioni del Consiglio europeo circa il contributo della cultura all'attuazione della strategia di *Europa 2020* (2011/C 175/01); Comunicazione della Commissione "Valorizzare i settori culturali e creativi per favorire la crescita e l'occupazione dell'UE" (COM (2012) 537 final, 26 settembre 2012) in cui sono delineate le prospettive dei settori culturali e creativi in senso ampio rispetto ai tre obiettivi di crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva) della strategia *Europa 2020*. Anche nelle iniziative di "Agenda digitale europea" (COM (2010) 245 def.) e di "L'Unione dell'innovazione" (COM (2010) 546 def.), in seguito integrate, il Consiglio ha sottolineato la rilevanza dei settori per l'innovazione tecnologica, considerato il potenziale economico delle industrie culturali e creative. V. anche Risoluzione del Parlamento europeo, *Verso un approccio integrato al patrimonio culturale per l'Europa*, 8 settembre 2015 (2014/2149 (INI)).

rafforzamento della coesione sociale, economica e territoriale per i molteplici profili culturali, economici e sociali, ambientali e scientifici e della promozione della diversità culturale in quanto elemento essenziale della dimensione internazionale dell'Unione europea; il patrimonio culturale europeo rientra nell'azione degli enti pubblici e di soggetti privati per i quali si auspica un più ampio coinvolgimento. Infatti, il Parlamento europeo sollecita gli incentivi fiscali per i lavori di restauro, di tutela e di conservazione dei beni culturali, la riduzione dell'Iva e di altre imposte, dato che di frequente la gestione è esercitata da enti privati.

Nel regolamento (UE) 17 dicembre 2013, n. 1301, relativo al Fondo europeo di sviluppo regionale e interventi a favore della crescita, il considerando n. 8 richiama l'industria creativa e della cultura, anche se sembra riferirsi più propriamente alle imprese di produzione in senso stretto e non tanto alla gestione o a servizi per beni culturali esistenti. L'art. 53, comma 2, del regolamento (UE) 17 giugno 2014, n. 651, relativo all'esenzione per categoria, riguarda gli aiuti per la cultura e la conservazione del patrimonio per attività di carattere economico, sottoposte al regime degli aiuti di Stato, mentre sono esenti se di rilevanza non economica.

Più recentemente, in relazione al riconoscimento del valore strategico della cultura come potenziale fattore di promozione dello sviluppo, è stato confermato l'orientamento volto a rafforzare le piccole e medie imprese culturali e creative. Ad es., il Pilastro 2 del Programma Operativo Nazionale *Cultura e Sviluppo* 2014-2020, "Sostenere l'attivazione di attività economiche connesse alle dotazioni culturali"¹⁶⁵ ha sollecitato interventi di supporto alla nascita di nuove imprese mediante incentivi diretti e tramite l'offerta di servizi o di interventi di "microfinanza" per finalità di sviluppo economico. In particolare, il decreto¹⁶⁶ del Ministero dei beni culturali 11 maggio 2016 "Istituzione

¹⁶⁵ Il Pilastro 2 è articolato in tre priorità di investimento: nascita e consolidamento delle micro, piccole e medie imprese; consolidamento, modernizzazione e diversificazione dei sistemi produttivi territoriali; diffusione e rafforzamento delle attività economiche a contenuto sociale ed è orientato verso il sostegno della competitività ed "il rafforzamento del sistema delle industrie culturali e creative in termini di innovazione, integrazione interna al settore e competitività", questa componente è indirizzata alla imprese culturali e creative cui fa riferimento il *Libro Verde* del 2010.

¹⁶⁶ Il decreto (modificato dal d.m. 10 dicembre 2020, n. 576) esclude le fondazioni

del regime di aiuto per sostenere la filiera culturale e creativa e rafforzare la competitività delle micro, piccole e medie imprese”, è volto allo sviluppo ed al consolidamento del settore produttivo collegato al patrimonio culturale italiano. L’Asse Prioritario II del Programma Operativo Nazionale “Cultura e Sviluppo” ha previsto soluzioni di sostegno per le attività imprenditoriali riferendosi genericamente “a nuove imprese dell’industria culturale¹⁶⁷”, senza chiarire nell’art. 1 una definizione specifica di impresa culturale e creativa, non prevista dal nostro ordinamento.

Vi sono, inoltre, altre forme di agevolazione, ad es., il credito d’imposta, la detrazione dall’imposta e la deduzione della base imponibile, che rientrano nel sostegno pubblico indiretto e dipendono da specifiche scelte di indirizzo politico per i beni culturali, dato che comportano limiti al gettito fiscale. Queste misure sono fortemente sollecitate dall’UE, al fine di incentivare la partecipazione e gli investimenti dei privati e da ciò uno stretto collegamento tra politica per il settore culturale e politica fiscale, considerata la costante carenza di fondi¹⁶⁸.

Questi obiettivi sono stati ampiamente approfonditi ed integrati nella stesura del *Programma Europa Creativa (2021-2027)* e nel relativo “pacchetto finanziario” di sostegno, in fase di approvazione¹⁶⁹.

dai soggetti che possono presentare domanda di ammissione alle agevolazioni previste dal titolo IV relativo al “Terzo settore nell’industria culturale”. Per un caso di annullamento della clausola del bando che recepiva questa regola di esclusione dal procedimento concessorio dei contributi v. T.a.r. Lazio, Roma, Sez. II *quater*, 27 maggio 2020, n. 5646, che ritiene assolutamente non giustificata l’esclusione in base all’asserita maggiore controllabilità di altre strutture organizzative come le associazioni, dato che, invece, proprio le fondazioni sono sottoposte a diversi e intensi controlli. Nella programmazione strategica s’inseriscono anche il “Decreto Valore Cultura” d.l. 10 agosto 2013, n. 91 (conv. l. 2013, n. 112, in tema di tutela, restauro e valorizzazione del patrimonio culturale), il “Piano destinazione Italia” d.l. 23 dicembre 2013, n. 145 e il Decreto *Art Bonus* 31 maggio 2014, n. 83.

¹⁶⁷ Più precisamente, il Decreto si riferisce all’industria culturale, turistica, creativa, dello spettacolo e dei prodotti tradizionali e tipici.

¹⁶⁸ In questa direzione già dal 2011 il Parlamento europeo, *Encouraging private investments in the cultural sector*, Study IP/B/CULT/FWC/2010-001/Lot4/C01/SC01, July 2011, 36, in www.europarl.europa.eu.

¹⁶⁹ Risoluzione legislativa 19 maggio 2021 del Parlamento europeo relativa alla posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell’adozione di un regolamento del Par-

Quindi, nel nostro ordinamento ad oggi non esiste una nozione di impresa culturale rinvenibile in una legge speciale o nel Codice Civile oppure nel Codice dei beni culturali, come schema giuridico autonomo e applicabile con un regime particolare, ma sono individuabili varie iniziative di promozione da parte dell'Unione europea e interventi nazionali di sostegno da parte del Ministero della Cultura nonché richiami ad attività culturali esercitate da imprese concessionarie o affidatarie in appalto di servizi per il pubblico *ex artt.* 115 e 117 del Codice.

Il primo espresso riferimento normativo si trova nell'art. 1, comma 57, della legge di Bilancio 2018 (l. 27 dicembre 2017, n. 205) ai fini del riconoscimento di “un credito d'imposta nella misura del 30 per cento dei costi sostenuti per attività di sviluppo, produzione e promozione di prodotti e di servizi culturali e creativi”, secondo cui sono imprese culturali e creative “imprese o i soggetti che svolgono attività stabile e continuativa, con sede in Italia o in uno degli Stati membri dell'Unione europea o in uno degli Stati aderenti all'Accordo sullo Spazio economico europeo, purché siano soggetti passivi di imposta in Italia”.

Le imprese devono comunque caratterizzarsi per una specifica attività: “in via esclusiva o prevalente, l'ideazione, la creazione, la produzione, lo sviluppo, la diffusione, la conservazione, la ricerca e la valorizzazione o la gestione di *prodotti culturali, intesi quali beni e servizi* e opere dell'ingegno *inerenti* alla letteratura, alla musica, alle arti figurative, alle arti applicate, allo spettacolo dal vivo, alla cinematografia e all'audiovisivo, agli archivi, alle biblioteche e ai *musei* nonché al *patrimonio culturale e ai processi di innovazione ad esso collegati*”. Quindi, nell'attività dell'impresa culturale sono inclusi i servizi museali, considerati prodotti, relativi al patrimonio culturale (collezioni) e ai collegati processi di innovazione; la formulazione che dev'essere meglio approfondita per comprenderne l'eventuale utilità, esaminando le altre disposizioni.

Queste attività imprenditoriali si intersecano chiaramente con i compiti pubblici di conservazione, valorizzazione e di gestione che sono esercitati dallo Stato e dagli enti territoriali per la conservazione, la

lamento e del Consiglio che istituisce il programma *Europa Creativa* (2021-2027) e relativo “pacchetto finanziario” per i settori culturali e creativi.

fruizione e per la gestione anche da parte di imprese private¹⁷⁰ in collaborazione con l'ente pubblico (si consideri il partenariato) oppure come gestione indiretta mediante imprese concessionarie *ex artt.* 115 e 117 del Codice. In questo contesto, potrebbe essere coinvolta la disciplina sugli aiuti di Stato e sulle eventuali esenzioni nonché il regime di agevolazioni previste dal Codice del Terzo settore e dalla disciplina sulle imprese sociali, che probabilmente non sarebbero applicabili insieme al credito d'imposta previsto dalla legge di Bilancio 2018.

La procedura per il riconoscimento della qualifica di impresa culturale e creativa e per la definizione di prodotti e servizi culturali doveva essere disciplinata da un regolamento (ad oggi non adottato) con decreto del Ministero dei beni culturali di concerto con il Ministro dello sviluppo economico; i commi 59 e 60 riguardano esclusivamente le modalità e le procedure per l'ammissione al beneficio del credito d'imposta nel rispetto della disciplina europea sugli aiuti "*de minimis*"¹⁷¹. Alcuni criteri specifici di computo del reddito per le attività produttive e il cumulo con altre agevolazioni, le cause di decadenza e di revoca del beneficio dovevano essere disciplinati da un ulteriore decreto ministeriale¹⁷². Vi sono evidenti difficoltà interpretative e applicative.

La definizione è, inoltre, richiamata nell'art. 9, comma 1, del disegno di legge del 18 febbraio 2020 del Consiglio dei Ministri "Misure per lo sviluppo del turismo e per le imprese culturali e creative. Delega al Governo in materia di spettacolo", Capo II "Misure per le imprese culturali e creative"; la norma, formalmente meglio strutturata, precisa la natura dei due requisiti di cui a) e b) che devono essere presenti allo stesso tempo e aggiunge che l'impresa può essere anche individuale.

¹⁷⁰ La promozione di modalità positive di collaborazione con i privati è stata esaminata nel contesto normativo critico dell'art. 33 della legge finanziaria per il 2002 (l. 28 dicembre 2001, n. 448) e del decreto 27 novembre 2001, n. 491 circa la costituzione e partecipazione a fondazioni da parte del Ministero per i beni e le attività culturali, sottolineando l'esigenza di soluzioni giuridiche di più ampio coinvolgimento v. M. CAMELLI, *Intervento*, AA. VV., *Beni culturali e imprese, Una collaborazione "virtuosa" tra pubblico e privato*, Editori Riuniti, Roma, 2002, 32 ss.

¹⁷¹ V. regolamento (UE) della Commissione europea, 18 dicembre 2013, n. 1407.

¹⁷² Decreto del Ministero dei beni culturali di concerto con il Ministero dell'economia, sentito il Ministro dello sviluppo economico.

Per il resto, il secondo comma richiama l'adozione di un decreto ministeriale e il terzo comma meglio precisa la forma di pubblicità dell'iscrizione nell'elenco delle imprese culturali e creative, di competenza del Ministero dei beni culturali, nella sezione degli enti di cui al titolo II del libro primo del Codice Civile e degli enti del Terzo settore di cui all'art. 4, comma 1, del relativo Codice che svolgono in via esclusiva e prevalente, le attività previste dal comma 2, lett. a) dell'art. 9.

L'art. 10 prevede l'istituzione del Fondo per lo sviluppo delle attività culturali e creative con finalità di promozione di nuove imprese e di collaborazione con le imprese di altri settori produttivi, le università, gli enti di ricerca, i musei e le istituzioni culturali, per favorire la crescita e lo sviluppo del settore anche mediante progetti di analisi e studio, attività di promozione e valorizzazione. La norma richiama sia la disciplina sugli aiuti "*de minimis*", sia il necessario decreto ministeriale sulle modalità di concessione dei benefici e l'utilizzo delle risorse, gli strumenti di monitoraggio e di controllo nonché i casi di revoca o decadenza dai contributi e dagli altri benefici.

Al credito d'imposta è dedicato l'art. 11, mentre l'art. 12 è dedicato ai "Quartieri degli artisti" individuabili in Comuni di grandi dimensioni al fine di sostenere questo settore di imprese anche mediante la riconversione di immobili pubblici e l'art. 13 all'uso di immobili pubblici per attività culturali e creative da parte delle imprese e degli enti iscritti nell'elenco citato, concessi in uso a titolo gratuito dallo Stato, dalle Regioni e dalle Province autonome e dagli enti locali oppure con un canone agevolato per finalità di riqualificazione e riconversione di beni tramite interventi di recupero, restauro e ristrutturazione a spese del concessionario. È, inoltre, previsto un piano strategico triennale per questo settore di imprese adottato dal Ministero dei beni culturali di concerto con il Ministero dello sviluppo economico e tra le finalità favorire lo sviluppo del settore soprattutto per gli aspetti di sperimentazione tecnologica e relativi all'economia circolare, misure di sostegno per le *start-up* innovative e la ricerca, percorsi di formazione manageriale, finanziaria e gestionale per le competenze del settore mediante intese con il Ministero e le associazioni di imprese, al fine di favorire l'integrazione con gli altri settori produttivi.

Le misure proposte sono di particolare rilievo per il sostegno del settore, tuttavia l'art. 9 non risolve di certo il problema di individuare

lo schema giuridico più adatto all'attività svolta dall'impresa culturale, questione che può essere risolta solo dopo un attento esame delle soluzioni previste dall'ordinamento in relazione al caso concreto.

Inoltre, sono prospettabili alcune problematiche inerenti alla compatibilità con la disciplina europea sugli aiuti di Stato per tutte le categorie di beni e prodotti considerati, soprattutto riguardo al cumulo di agevolazioni fiscali e di credito di imposta. Si aggiungono le conseguenze giuridiche non chiare per il generale riferimento ad attività di conservazione e di valorizzazione di beni culturali già esistenti, disciplinati dal Codice dei beni culturali, e ad attività private di ideazione, creazione, produzione, sviluppo e diffusione di prodotti culturali nuovi e diversi dal patrimonio culturale a cui si riferisce il Codice. Quindi, emergono diversi aspetti di incertezza che dipendono dall'inadeguata stesura delle norme sia della Legge di bilancio 2018, sia del disegno di legge del 2020, peraltro, ad oggi ancora in forma di progetto.

L'entrata in vigore del Codice del Terzo settore e la disciplina dell'impresa sociale avrebbero in effetti richiesto una disciplina organica ed unitaria dell'esercizio imprenditoriale delle attività e dei servizi culturali; è, invece, prevalsa la scelta per l'introduzione di un'ampia norma che descrive in via esemplificativa il possibile oggetto sociale per finalità di accesso a benefici fiscali¹⁷³. La mancata adozione del regolamento che era richiamato dalla Legge di Bilancio 2018 evidenzia uno scarso interesse per la definizione di un uno statuto giuridico chiaro; la procedura di riconoscimento avrebbe, forse, consentito una più concreta identificazione.

In sostanza manca un necessario coordinamento con la disciplina dell'impresa sociale che può esercitare direttamente attività culturali e la *star-up* a vocazione sociale, anche per l'applicazione delle ulteriori agevolazioni fiscali in relazione al riconoscimento di queste qualifiche. Tuttavia, è vero che le iniziative d'impresa devono adottare i noti schemi giuridici (ad es., società di capitali nelle varie forme) previsti dal Codice Civile e, quindi, non sono certamente sprovviste di soluzioni da adattare alla specifica attività. Di certo, non vi sono preclusio-

¹⁷³ Il credito d'imposta dev'essere comunque compatibile con la disciplina degli aiuti di Stato *de minimis* (regolamento (UE) 18 dicembre 2013, n. 1407, della Commissione europea).

ni per imprese culturali con scopo di lucro e di natura privata o pubblica oppure mista.

La questione centrale è definire un quadro giuridico chiaro per le imprese che operano nel settore ed una fonte unitaria, considerata la rilevanza economica della produttività¹⁷⁴ e la decisa promozione che deriva dall'Unione Europea; ciò potrebbe contribuire ad intensificare e semplificare i rapporti con le amministrazioni competenti ai fini della gestione della valorizzazione.

In seguito, la l. 30 dicembre 2020, n. 178 – legge di Bilancio 2021 – ha previsto alcune novità nell'art. 1, comma 109, dato che ha istituito nello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico il “Fondo per le piccole e medie imprese creative”, con una dotazione di venti milioni di euro per il 2021 e 2022, volto a promuovere la nuova imprenditorialità e lo sviluppo delle imprese del settore mediante contributi a fondo perduto, finanziamenti agevolati e loro combinazioni mediante strumenti innovativi nonché altre iniziative per lo sviluppo del settore.

È, inoltre, incentivata la collaborazione di queste imprese con quelle di altri settori produttivi “tradizionali”, le università e gli enti di ricerca anche mediante *voucher* destinati all'acquisto di servizi prestati da imprese creative e per favorire i processi di innovazione. Sono incluse le *start-up* innovative¹⁷⁵ e le piccole e medie imprese innovative¹⁷⁶, sostenute anche dalla sottoscrizione di strumenti finanziari partecipativi.

Le altre finalità sono ampie e probabilmente l'entità del fondo – pensato per sostenere imprese di micro, piccola e media dimensione, considerate le difficoltà del settore a causa della pandemia – difficilmente potrà in concreto essere adeguata per obiettivi più ampi, ad es. “d) consolidare e favorire lo sviluppo del sistema imprenditoriale del

¹⁷⁴ V. il Rapporto annuale di Federculture: Impresa, cultura, gestione, innovazione, sostenibilità, Roma, 2017; Rapporto 2017 “Io sono cultura – L'Italia della qualità e della bellezza sfida la crisi”, Fondazione Symbola e Unioncamere, con diversi dati riguardo alla produttività; C. BOCCI, *La gestione tra tutela e valorizzazione*, in *Federcultura, Impresa cultura*, cit., 55 ss.; D. LA MARCA, *Il lavoro delle commissioni di Federcultura per il riconoscimento dell'impresa culturale*, ivi, 63 ss.; P. PIETRARCIA, D. LA MARCA, *Per un'imprenditoria qualificata nella gestione dei beni e dei servizi culturali*, ivi, 67 ss.

¹⁷⁵ Art. 25 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221).

¹⁷⁶ Art. 4 del d.l. 24 gennaio 2015, n. 3 (convertito dalla l. 24 marzo 2015, n. 33).

settore creativo attraverso attività di analisi, studio, promozione e valorizzazione”; per i necessari interventi, il comma 111, prevede l’obiettivo di “massimizzarne l’efficacia e l’aderenza alle caratteristiche dei territori” mediante la collaborazione con le Regioni anche prevedendo forme di cofinanziamento tra i programmi.

Il comma 112 chiarisce con un elenco esemplificativo il concetto di settore creativo che comprende varie e specifiche attività volte “allo sviluppo, alla creazione, alla produzione, alla diffusione e alla conservazione dei *beni e servizi* che costituiscono espressioni culturali, artistiche o altre espressioni creative e, in particolare, quelle relative all’architettura, agli archivi, alle biblioteche, ai *musei*, [...], al *patrimonio culturale materiale e immateriale* [...]”. La definizione sembra più dettagliata rispetto a quella contenuta nella l. 27 dicembre 2017, n. 205, Legge di Bilancio per l’anno finanziario 2018, dato che richiama specifiche espressioni artistiche e in senso comprensivo il patrimonio culturale. Tra l’altro, la disciplina del 2017 riconosceva una particolare agevolazione fiscale a favore delle imprese del settore consistente in un credito di imposta del trenta per cento dei costi sostenuti per attività di sviluppo, produzione e promozione dei prodotti culturali e creativi; per questa agevolazione – non riproposta nel 2020 – era stato previsto uno stanziamento per gli anni 2018-2020, che non è stato utilizzato in quanto non ancora adottato il decreto attuativo per la sopravvenuta intenzione del Ministero dell’economia di definire un complessivo intervento di sostegno per questo settore.

Le disposizioni di attuazione dei commi da 109 a 112 della legge di Bilancio 2021 sono previste dal decreto interministeriale¹⁷⁷ 19 novembre 2021 che contiene anche i criteri di ripartizione delle risorse del Fondo, l’individuazione dei codici di classificazione delle attività, le modalità e i criteri per la concessione delle agevolazioni, la definizione delle iniziative ammissibili in coerenza con la disciplina europea sugli aiuti di Stato, le condizioni per la fruizione dei benefici e le altre forme di intervento per favorire l’accesso a soluzioni alternative di finanziamento.

Il decreto 19 novembre 2021 richiama la nozione di settore creativo illustrata dalla legge di Bilancio 2021 e chiarisce che l’impresa ope-

¹⁷⁷ Ministero dello Sviluppo economico di concerto col Ministero della cultura; pubblicato in *Gazz. Uff.*, 2 febbraio 2022, n. 27.

rante nel settore creativo è individuata da uno dei codici ATECO elencati nell'Allegato 1 in relazione alle attività economiche esercitate; la qualifica deve risultare dal registro delle imprese ed è una condizione di accesso alle agevolazioni con le altre stabilite dall'art. 8. Quindi, l'unico risultato concreto per il sostegno delle imprese creative è l'istituzione del Fondo previsto dalla legge di Bilancio 2021, dato che le agevolazioni e la definizione introdotte dalla legge di Bilancio 2018 sono rimaste inattuatae.

9. *L'impresa sociale per attività culturali nel d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 (Codice del Terzo settore) e, in particolare, nel d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112*

È assai agevole e diretto il collegamento tra beni culturali e la soluzione dell'impresa sociale che è un'organizzazione privata che esercita in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale. Il d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117, ha meglio definito le categorie del Terzo settore, includendo l'impresa sociale¹⁷⁸ la cui disciplina è stata innovata dal d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, e la fondazione¹⁷⁹; sono figure frequenti nel settore dei beni culturali, enti privati costituiti per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità di utilità sociale nelle forme di azione volontaria o di erogazione gratuita di beni o servizi oppure di produzione o scambio¹⁸⁰.

Per lo schema dell'impresa sociale, il Codice del Terzo Settore rinvia al d.lgs. n. 112/2017, che definisce gli aspetti innovativi rispetto alla disciplina preesistente, pur nella continuità dell'attività senza fine di lucro, dato che comporta il vincolo prioritario della destinazione degli utili prodotti al conseguimento dell'oggetto sociale. Le modalità di gestione devono essere responsabili e trasparenti, favorendo il più ampio coinvolgimento dei dipendenti, degli utenti e di tutti i soggetti interes-

¹⁷⁸ Art. 40, che richiama l'art. 1, comma 2, lett. c), della l. 6 giugno 2016, n. 106. Per il contesto della precedente disciplina contenuta nel d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, v. C. BORZAGA, L. FAZZI, *Le imprese sociali*, Carocci, Roma, 2011, 65 ss.

¹⁷⁹ Art. 20 ss.

¹⁸⁰ Art. 4.

sati alle attività, come precisato dall'art. 1, comma 1, ed esiste il possibile ulteriore vantaggio delle prestazioni volontarie degli associati.

La qualifica di impresa sociale può essere, quindi, acquisita da “tutti gli enti privati, inclusi quelli costituiti nelle forme previste dal Libro V del codice civile, che, in conformità alle disposizioni del presente decreto, esercitano in via stabile e principale un'attività d'impresa di interesse generale, senza scopo di lucro e per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, adottando modalità di gestione responsabili e trasparenti e favorendo il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività¹⁸¹”. L'assenza dello scopo di lucro¹⁸² comporta per l'impresa la destinazione degli eventuali utili e avanzi di gestione all'attività statutaria o all'incremento del patrimonio, a parte i casi di aumento di capitale sociale, di erogazioni gratuite in favore di enti del terzo settore¹⁸³ e di destinazione al Fondo per la promozione e lo sviluppo delle imprese sociali¹⁸⁴ entro certi limiti e con particolari modalità.

Sono, quindi, coinvolte le associazioni riconosciute e non riconosciute, gli schemi societari del Libro V del Codice civile, tra i quali le società per azioni¹⁸⁵ e le società a responsabilità limitata¹⁸⁶, le cooperative sociali¹⁸⁷ e i consorzi¹⁸⁸. In particolare, le cooperative sociali e i lo-

¹⁸¹ Art. 1 del d.lgs. n. 112/2017. In base al comma 2, non possono acquisire la qualifica di impresa sociale le società costituite da un unico socio persona fisica, le amministrazioni pubbliche *ex* art. 1, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, e gli enti i cui atti costitutivi limitino, anche indirettamente, l'erogazione dei beni e servizi in favore dei soli soci o associati. Per un quadro complessivo degli aspetti dell'impresa sociale dopo la riforma v. A. PROPERSI, G. ROSSI, *Gli enti non profit*, Giuffrè, Milano, 2018, 253 ss.; A. MAZZULLO, *Diritto dell'imprenditoria sociale, Dall'impresa sociale all'impact investing*, Giappichelli, Torino, 2019, 157 ss.; A. FICI, *Un diritto per il terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020, 43 ss.; G. MARASÀ, *L'imprenditore, Artt. 2082-2083*, in F. D. BUSNELLI, G. PONZANELLI (diretto da), *Il Codice Civile Commentario*, Giuffrè, Milano, 2021, 33 ss. e per gli enti del Terzo settore in relazione alla disciplina dell'impresa 329 ss.

¹⁸² Art. 3 del d.lgs. n. 112/2017.

¹⁸³ Art. 3, comma 3.

¹⁸⁴ Art. 16.

¹⁸⁵ Titolo V, artt. 2325 ss. c. c.

¹⁸⁶ Titolo V, artt. 2462 ss. c. c.

¹⁸⁷ Titolo VI, artt. 2511 ss. c. c.

¹⁸⁸ Titolo IX, art. 2602 ss. c. c.

ro consorzi¹⁸⁹ acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali e a questi enti si applicano le disposizioni di d.lgs. n. 112/2017 nel rispetto della normativa specifica sulle cooperative in quanto compatibili¹⁹⁰.

Oltre alla disciplina specifica, occorre considerare le norme del Codice del Terzo settore in quanto compatibili e, in mancanza e per gli aspetti non disciplinati, le norme del Codice Civile per la forma giuridica dell'impresa sociale¹⁹¹. Inoltre, l'art. 1, comma 6, del d.lgs. n. 112/2017 collega le relative norme alle società a partecipazione pubblica in quanto siano compatibili con il d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, riferendosi ovviamente all'ente privato socio di una società mista.

La disciplina sull'impresa sociale non ha introdotto una nuova forma autonoma di impresa, ma consente l'applicazione di questa qualificazione a diverse forme giuridiche; inoltre, gli enti già *non profit* (associazioni e fondazioni) possono dotarsi dei necessari requisiti per operare come imprese (bilancio pubblico, contabilità, capitale sociale, collegio dei revisori, ecc.) e gli enti già imprese devono adottare il vincolo di non distribuzione degli utili, così come la necessaria devoluzione del patrimonio ad iniziative sociali nei casi di trasformazione e di scioglimento.

Assai significativa la nozione di *attività di interesse generale*, dato che sono stati inclusi, in base all'art. 5, gli "f) interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e del paesaggio" e l' "i) organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività, anche editoriali, di promozione e diffusione della cultura e della pratica del volontariato e delle attività di interesse generale di cui al presente articolo"; mentre l'art. 1 del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 si riferiva più sinteticamente ad attività di utilità sociale e, in particolare, alla valorizzazione del patrimonio culturale ai sensi del relativo Codice e alla ricerca ed erogazione di servizi culturali¹⁹².

L'attività di interesse generale deve, inoltre, produrre almeno il 70% dei ricavi complessivi ed è previsto un regime fiscale vantaggioso

¹⁸⁹ V. l. 8 novembre 1991, n. 381.

¹⁹⁰ Nell'ambito di attività di cui all'art. 1 della l. n. 381/1991, come modificato dall'art. 17, comma 1, del d.lgs. n. 112/2017.

¹⁹¹ Art. 1, comma 5, del d.lgs. n. 112/2017.

¹⁹² V. art. 2, lett. f) e i) del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155, disciplina abrogata dal d.lgs. n. 112/2017.

per gli investitori e per l'impresa stessa. Quindi, la riforma ha ampliato l'ambito delle attività culturali rispetto alla previgente disciplina¹⁹³ e confermato le caratteristiche già note di esercizio di un'attività economica secondo modalità efficienti; l'organizzazione dev'essere in grado di aumentare il valore, in applicazione del principio di razionalità economica riducendo il contributo di risorse esterne pubbliche e nel rispetto del requisito di economicità della gestione nel lungo periodo¹⁹⁴.

Pur espressamente richiamato il settore culturale, la costituzione di enti d'impresa e con forma giuridica societaria comporta scelte organizzative complesse per questioni di compatibilità delle norme del d.lgs. n. 112/2017 e del Codice civile con lo statuto giuridico dei beni culturali; queste imprese, comunque coinvolte dal criterio dell'economicità, devono esercitare attività in linea con le esigenze della domanda e dell'offerta collegate alla natura culturale dei beni e dei servizi. La disciplina dell'impresa sociale dev'essere, quindi, integrata dalle norme del Codice dei beni culturali per le attività di tutela, valorizzazione e di gestione delle attività culturali.

Nelle attività rientrano tutte le possibili forme di attuazione degli obiettivi delineati dal Titolo I del Codice sulla "Tutela" dei beni culturali con le forme di protezione¹⁹⁵ e, più precisamente, le misure di conservazione¹⁹⁶; inoltre, le attività di "Fruizione e valorizzazione" (Titolo II) presuppongono l'applicazione dei principi di cui agli artt. 111 ss. Quindi, si tratta di imprese sociali che presentano le caratteristiche richieste dal d.lgs. n. 112/2017 e che svolgono attività per le finalità previste dalle disposizioni richiamate.

¹⁹³ Contenuta nel d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155.

¹⁹⁴ Si rinvia a L. SOLIMA, *Management per l'impresa culturale*, cit., 20-26. Sono, inoltre, significative le ricerche sui consumi culturali per le modifiche intervenute, ad es. si rinvia all'indagine Istat del 2016 "*Aspetti della vita quotidiana*" per il periodo 2005/2016 da cui è emersa una certa flessione per alcune attività quali gli spettacoli teatrali, l'opera i concerti di musica classica, mentre vi è stata una leggera crescita per le visite alle aree archeologiche, visite a musei e a mostre; mentre l'indagine *Osservatorio Findomestic 2018* evidenzia lo stretto collegamento tra l'età e l'utilizzo di servizi culturali (cinema, teatro, musei, opera). Si aggiunge la recente tendenza all'utilizzo di prodotti e servizi di elevata tecnologia presso la propria abitazione, che può condizionare le visite nei musei.

¹⁹⁵ Artt. 10 ss.

¹⁹⁶ Artt. 29-44.

La conservazione del patrimonio culturale¹⁹⁷ “è assicurata mediante una coerente, coordinata e programmata attività di studio, prevenzione, manutenzione e restauro” e per prevenzione s’intende quel “complesso di attività idonee a limitare le situazioni di rischio connesse al bene culturale nel suo contesto”. Mentre per la manutenzione, occorre considerare quegli interventi volti al controllo delle condizioni del bene culturale e al mantenimento della sua integrità, identità ed efficienza funzionale.

Il restauro consiste nell’intervento diretto sul bene mediante operazioni finalizzate all’integrità materiale e al recupero, alla protezione e trasmissione dei suoi valori culturali; per queste attività il Ministero dei beni culturali adotta linee di indirizzo e norme tecniche nonché criteri e modelli di intervento. S’inseriscono in questo ambito le competenze specializzate dei restauratori¹⁹⁸, che possono costituire forme d’impresa. Il Codice dei beni culturali prevede vari obblighi conservativi e modalità specifiche¹⁹⁹ che inevitabilmente condizionano la gestione delle attività imprenditoriali.

10. *Modelli societari tra regime di diritto privato e interessi di diritto pubblico: la società a responsabilità limitata semplificata*

Gli schemi giuridici societari che possono ritenersi adeguati all’oggetto dell’impresa culturale sono vari, oltre all’impresa individuale²⁰⁰; alcune soluzioni si adattano bene alle piccole e medie imprese per

¹⁹⁷ Art. 29.

¹⁹⁸ V. artt. 9bis, 29, 182 del Codice dei beni culturali; d. m. 26 maggio 2009, n. 86, regolamento sui profili di competenza dei restauratori; d. m. 20 maggio 2019, n. 244, in tema di elenchi dei professionisti dei beni culturali; decreto interministeriale 10 agosto 2019, n. 112, circa le modalità di svolgimento della prova di idoneità (esame abilitante per la figura professionale del restauratore); per ulteriori riferimenti normativi si rinvia a www.dger.beniculturali.it.

¹⁹⁹ Artt. 30 ss.

²⁰⁰ V. G. BOSI, *L’impresa culturale*, cit., 319 ss. L’Autore richiama anche l’impresa familiare, le società in nome collettivo, le società in accomandita (di persone e di capitali) semplice e per azioni, la società a responsabilità limitata ordinaria e semplificata, la società per azioni unipersonale o pluripersonale e la società cooperativa, la *start-up* innovativa e la società *benefit*.

le quali sono, tra l'altro, previste significative misure di agevolazione fiscale e di accesso al credito, anche considerando il recente Fondo istituito dalla legge di Bilancio 2021.

La particolare soluzione della società a responsabilità limitata semplificata²⁰¹, come variante della s.r.l. "ordinaria" diffusa nel settore culturale, può rappresentare un utile riferimento dato che si caratterizza per un immediato conferimento di capitale di modesto importo precisato dalla disciplina, requisito che può favorire nuove iniziative imprenditoriali, con una procedura semplificata per gli aspetti inerenti all'atto di costituzione e all'iscrizione nel registro delle imprese. Rispetto alla figura ordinaria, i vantaggi consistono nel contenimento dei costi organizzativi e degli oneri finanziari; tuttavia, la norma comporta alcuni svantaggi evidenti, ad es., la minore autonomia organizzativa dei soci circa la durata a tempo indeterminato della società, il recesso unilaterale anche senza giusta causa, pur con un necessario preavviso, le modalità del controllo interno e l'amministrazione²⁰².

Inoltre, dalla disciplina emergono diversi limiti: la costituzione solamente da parte di persone fisiche e l'introduzione di vincoli alla circolazione delle partecipazioni in base alla clausola di gradimento o alla prela-

²⁰¹ Art. 2463*bis* c. c., introdotto dal d.l. 24 gennaio 2012 n. 1 (conv. dalla l. 24 marzo 2012, n. 27), modificato dal d.l. 28 giugno 2013, n. 76; v. anche commi 1 e 2 dell'art. 44 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83 (conv. dalla l. 7 agosto 2012, n. 134). Per il modello standard di atto costitutivo v. d.m. 23 giugno 2012, n. 138. Per uno studio approfondito v. A. BARTOLACELLI, *La società a responsabilità limitata semplificata dopo la L. 99/2013*, in M. BIONE, R. GUIDOTTI, E. PEDERZINI (a cura di), *La nuova società a responsabilità limitata. Appendice di aggiornamento 2016-2017, Trattato di Diritto commerciale e di Diritto pubblico dell'economia*, LXV, Cedam, Wolter Kluwer, Milano, 2017, 27 ss.; v. anche E. PEDERZINI, R. GUIDOTTI (a cura di), *La governance delle società a responsabilità limitata*, Cedam, Wolters Kluwer, Milano, 2018; S. FORTUNATO, *La società a responsabilità limitata: lezioni sul modello societario più diffuso*, Giappichelli, Torino, 2020; D. U. SANTOSUOSSO, *Il ruolo delle s.r.l. nel diritto europeo: quadro comparatistico e prospettive evolutive*, in P. MONTALENTI, M. NOTARI (a cura di), *Società a responsabilità limitata, Piccola e media impresa, Mercati finanziari: un Mondo nuovo?*, Giuffrè, Milano, 2020, 219 ss.; O. CAGNASSO, *Profili organizzativi e disciplina applicabile alle s.r.l. e pmi*, ivi, 59 ss.; M. S. SPOLIDORO, *La S.R.L. semplificata e la S.R.L. a capitale ribassato*, in C. IBBA, G. MARASÀ (a cura di), *La società a responsabilità limitata*, I, Giuffrè, Milano, 2020, 141 ss.

²⁰² Le funzioni di gestione devono essere riservate agli amministratori e all'amministratore unico, ma non possono essere attribuite ai soci.

zione nonché regole sui termini di convocazione e *quorum* legali vincolanti per le deliberazioni²⁰³. Le norme previste per la società a responsabilità limitata “ordinaria” si applicano in via suppletiva in quanto compatibili²⁰⁴.

La società a responsabilità limitata è uno schema giuridico neutro che si adatta alle piccole e medie imprese e, in particolare, è utilizzabile nel settore culturale²⁰⁵ per le imprese medio-grandi, anche se la dimensione non è l'unico criterio di riferimento, ma un aspetto di valutazione ragionevole in astratto di difficile certa applicazione, dato che sarebbe necessaria una preventiva conoscenza dell'entità economica dell'attività imprenditoriale. La diffusione di questo schema societario, anche in forma cooperativa, è verificabile esaminando le parti nel contenzioso inerente ai servizi museali per il pubblico²⁰⁶.

L'opzione per un amministratore unico è ammessa in tutte le società a responsabilità limitata e non è esclusa quella semplificata, anche se l'art. 2463-*bis*, comma 2, n. 6, c. c. richiama genericamente gli amministratori al plurale, ma questo schema può essere legittimamente costituito per atto unilaterale, non vi sono preclusioni particolari²⁰⁷. La società unipersonale può essere un'utile forma organizzativa iniziale e transitoria per agevolare la costituzione di una società di capitali, dato che può in seguito evolversi verso una struttura societaria più complessa, pur considerati gli oneri della trasformazione in una società di persone con una pluralità di soci.

²⁰³ Ai soci sono riservate decisioni solamente per le materie indicate dal Codice Civile, quali l'approvazione del bilancio, la distribuzione degli utili, la nomina dell'organo di controllo e degli amministratori.

²⁰⁴ Ad es., per l'autonomia privata e le modalità di acquisto e perdita della legittimazione dell'acquirente della quota e della società, la semplificazione procedimentale e gli adempimenti di pubblicità v. F. MURINO, *Circolazione della quota, legittimazioni e autonomia privata nella s.r.l.*, Giuffrè, Milano, 2017, 73 ss.

²⁰⁵ Per le forme giuridiche applicabili v. G. BOSI, *L'impresa culturale*, cit., 319 ss.

²⁰⁶ V. ad es., Cons. Stato, Ad. Plen., 6 agosto 2013, n. 19; Cons. Stato, Sez. V, 3 settembre 2018, n. 5157; Cons. Stato, Sez. V, 6 luglio 2020, n. 4307 e n. 4311.

²⁰⁷ Sul punto v. A. BARTOLACELLI, *Struttura e funzionamento dell'organo amministrativo*, in E. PEDERZINI, R. GUIDOTTI (a cura di), *La governance delle società a responsabilità limitata*, cit., 184. C. IBBA, *La S.R.L. unipersonale*, in C. IBBA, G. MARASA (a cura di), *La società a responsabilità limitata*, cit., 175 ss.; M. SPIOTTA, *Società a responsabilità limitata unipersonale*, in O. CAGNASSO, A. MAMBRIANI (diretto da), *Startup e P.M.I. innovative*, Zanichelli, Bologna, 2020, 261 ss.

L'unico socio²⁰⁸ è anche l'amministratore unico che gestisce direttamente la società con difficoltà per un'attività culturale che si caratterizza per nozioni di elevata specializzazione, esigenze tecniche di veloce adeguamento e di innovazione che richiedono inevitabilmente la partecipazione di più soggetti. Lo schema giuridico è funzionale ad obiettivi organizzativi semplificati e alla separazione patrimoniale, aspetti che in effetti possono favorire l'imprenditoria giovanile e il collegamento di più enti mediante contratti di rete, al fine di realizzare agevolmente più obiettivi organizzativi mediante la condivisione delle competenze specialistiche.

Si prospettano problemi di compatibilità tra le norme previste per una specifica forma societaria e la disciplina dei beni culturali; tuttavia, la frequente applicazione al settore dimostra una significativa "neutralità" della struttura del contratto associativo, nel senso che può adattarsi a diverse finalità e la causa originaria del fine di lucro potrebbe ritenersi "scolorita"²⁰⁹, di rilevanza secondaria considerato il contestuale e prevalente perseguimento di interessi pubblici. Lo schema organizzativo diviene strumentale e adattabile all'impresa culturale che richiede diversi "correttivi" in assenza di un regime specifico.

La disciplina richiede una combinazione di schemi comuni per il migliore esercizio dell'attività creativa, spesso innovativa, e della gestione dei beni culturali già esistenti. Questa tendenza dipende dal prevalente carattere di immateriale economico dei beni culturali²¹⁰, delle risorse e dei prodotti, dalla natura pubblicistica delle attività svolte e di gran parte degli interessi e delle finalità, dalle professionalità degli operatori e dalle particolari relazioni tra domanda e offerta culturale e dalle modalità di gestione dell'impresa, anche mediante la partecipazione pubblica, che richiede il contenimento dei costi e una significativa flessibilità organizzativa²¹¹. L'analisi delle possibili combi-

²⁰⁸ Il socio unico può nominare un organo amministrativo, nominare o revocare gli amministratori, oltre a orientarli di fatto. Al ruolo del socio unico si applicano anche le norme di cui agli artt. 2479, terzo comma, c. c. (collegialità attenuata), l'art. 2468, terzo comma, c. c. (riserva di particolari diritti riguardanti l'amministrazione) e l'art. 2476, secondo comma, c. c. circa la consultazione di libri contabili.

²⁰⁹ V. G. BOSI, *L'impresa culturale*, cit., 322-325.

²¹⁰ Per approfondimenti v. G. MORBIDELLI, A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico dei beni culturali*, cit.

²¹¹ Si rinvia a G. BOSI, *op. ult. cit.*, 323.

nazioni degli schemi normativi, degli strumenti di autoregolazione societaria e di collaborazione tra imprese, adattabili al settore, rende l'indagine piuttosto complessa.

Le attività commerciali possono essere esercitate da soggetti individuali o da società con una certa flessibilità a seconda delle specifiche esigenze. Ciò consente di ricondurre l'impresa culturale agli schemi giuridici più adatti al caso concreto con soluzioni anche combinate; una disciplina specifica potrebbe rappresentare un vincolo rigido soprattutto per l'organizzazione, dato che l'impresa culturale, soprattutto per i prodotti creativi, può basarsi sull'attività di più imprese in collaborazione e su modalità articolate di governo. Questi aspetti non dipendono dallo scopo di lucro o dal *non profit* e gli adattamenti sono particolarmente necessari per l'esercizio delle attività culturali sia per la produzione di beni creativi, sia per la gestione di attività di valorizzazione di beni culturali esistenti oppure di servizi culturali; peraltro, per queste attività sono assai diffuse imprese in forma di società a responsabilità limitata oppure in forma cooperativa²¹².

Peraltro, lo schema della società a responsabilità limitata è adottato anche nel diverso caso di aziende strumentali di enti locali, soprattutto di note città d'arte, che operano nel settore della cultura, a totale partecipazione pubblica; ad es., si consideri *Zatema Progetto Cultura s.r.l.*, società strumentale di Roma Capitale, la cui missione consiste nella fruizione ottimale del patrimonio storico e artistico mediante attività di gestione di servizi culturali e turistici, l'organizzazione di eventi e mostre²¹³. In particolare, la società pubblica svolge compiti di progettazione, manutenzione e conservazione, catalogazione per conto della Sovrintendenza, di gestione dei musei civici, degli spazi dedicati allo spettacolo, alla cultura e all'accoglienza turistica. Inoltre, essa è responsabile dell'attuazione diretta della strategia di Roma Capitale volta al potenziamento e all'integrazione dei servizi culturali e turistici.

Per le imprese private, invece, oltre al necessario adattamento degli schemi giuridici alle attività culturali, l'autoregolazione è determinante per stabilire l'organizzazione più adeguata alla valorizzazione dei beni

²¹² Ciò emerge chiaramente dal contenzioso che coinvolge le imprese culturali, v. ad es. Cons. Stato, Sez. V, 6 luglio 2020, n. 4307 e n. 4311.

²¹³ La società è partecipata al 100% da Roma Capitale; v. www.zatema.it.

culturali o dei musei, mediante lo statuto e combinando i diversi interessi pubblici e privati, talvolta contrapposti e in competizione, nonché favorendo la cooperazione tra imprese dello stesso settore.

11. *Le start up innovative di cui all'art. 25, commi 2-4, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 a "vocazione sociale-culturale" e le agevolazioni fiscali*

L'impresa innovativa *start up*²¹⁴ può rappresentare una soluzione iniziale per l'esercizio di attività inerenti ai beni culturali ed è espressamente richiamata in relazione al Fondo²¹⁵ istituito dalla legge di Bilancio 2021. L'attività di interesse generale deve rientrare in via esclusiva in uno dei settori indicati²¹⁶ dall'art. 2, comma 1, del già noto d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112, relativi agli interventi di tutela e di valorizzazione del patrimonio culturale (f), ad organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche o ricreative di interesse sociale, incluse attività editoriali di promozione e di diffusione della cultura (i) e di attività turistiche di interesse culturale (k). Questo requisito deve però combinarsi con quanto previsto dal comma 4 dell'art. 25 del d.l. n. 179/2012 che rinvia al comma 2 circa l'oggetto sociale, esclusivo o prevalente, che dev'essere relativo allo sviluppo, alla produzione e alla commercializzazione di prodotti o servizi innovativi ad elevato valore tecnologico.

²¹⁴ Disciplinata dall'art. 25, commi 2-4, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", è stato convertito nella l. 17 dicembre 2012, n. 221. L'art. 25, comma 4, consente alla *start-up* innovativa di ottenere la qualifica "a vocazione sociale", se oltre ai requisiti indicati, opera nei settori individuati dalla disciplina sull'impresa sociale ex d.lgs. n. 112/2017. Si rinvia a T. CAPPELLETTI, *La start up innovativa a vocazione sociale e turismo*, in O. CAGNASSO, A. MAMBRIANI (diretto da), *Start-up e P.M.I. innovative*, cit., 111 ss.; G. MARASÀ, *L'imprenditore*, cit., 46 ss.

²¹⁵ V. art. 1 del Decreto interministeriale 19 novembre 2021.

²¹⁶ I settori sono stati integrati dal d.lgs. n. 112/2017 di revisione della disciplina sull'impresa sociale, che ha abrogato la precedente normativa ex d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155 e, in base all'art. 19, ogni rinvio dev'essere inteso al d.lgs. del 2017. Peraltro, la circolare del Ministero dello sviluppo economico n. 3696/C del 14 febbraio 2017 ha espresso un orientamento favorevole a riconoscere la qualifica di *start up* innovativa a vocazione sociale anche se l'oggetto include attività non ricomprese nell'art. 2, purché sia esercitata almeno una delle attività elencate.

È, quindi, prospettabile un'ampia scelta di attività e di servizi erogabili che possono essere oggetto di iniziative imprenditoriali innovative e certamente qualificabili come imprese culturali²¹⁷; sono, tra l'altro, previste diverse agevolazioni per le *start up* a vocazione sociale²¹⁸, che presuppongono l'iscrizione nella sezione speciale del Registro²¹⁹ delle imprese della Camera di commercio competente.

L'impresa innovativa può essere costituita come società di capitali²²⁰ oppure in forma cooperativa²²¹, con determinati requisiti previsti dall'art. 25, comma 2 e alcuni problemi di compatibilità con le norme

²¹⁷ Attualmente per fini fiscali e di accesso al Fondo per le piccole e medie imprese creative, in base alle leggi di Bilancio 2018 e 2020.

²¹⁸ Per i benefici fiscali v. T. CAPPELLETTI, *La start up innovativa a vocazione sociale e turismo*, cit., 116-117.

²¹⁹ Per conservare la qualifica, è, inoltre, previsto un obbligo di autocertificazione annuale "Documento di descrizione di impatto sociale" da cui deve emergere l'attività in via esclusiva in uno o più settori culturali per finalità di interesse generale e l'impegno ad evidenziare l'impatto sociale dell'attività, secondo le indicazioni del Ministero dello sviluppo economico. Si rinvia alla circolare ministeriale n. 3677/C 20 gennaio 2015 e alla Guida 21 gennaio 2015, in *www.mise.gov.it*; peraltro, nel documento *La policy del Governo a sostegno delle startup innovative*, Scheda di sintesi della disciplina delle *Startup innovative*, 8 luglio 2019, il Ministero chiarisce che le modalità di concessione della qualifica di *start-up* innovativa a vocazione sociale non comporta benefici di legge aggiuntivi rispetto alle altre, salvo eventuali misure specifiche di livello regionale o locale (cfr., Circolare 3677/C del 20 gennaio). L'iscrizione e l'autocertificazione circa il possesso dei requisiti tramite piattaforma informatica (art. 25, comma 17-*bis* introdotto dal d.l. n. 135/2018) è presupposto delle agevolazioni. V. anche l'art. 38 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 che ha introdotto ulteriori agevolazioni in forma di credito d'imposta e di finanziamenti agevolati e l'art. 29-*bis* nel d.l. n. 179/2012 per incentivi fiscali in regime "de minimis" all'investimento in *start-up* innovative. Per un quadro completo v. Camera dei deputati, Servizio studi XVIII Legislatura, *Start-up innovative, PMI innovative e incubatori certificati*, 24 giugno 2020.

²²⁰ Le azioni o quote rappresentative del capitale sociale non sono quotate sul mercato regolamentato o su un sistema multilaterale di negoziazione; per i requisiti v. art. 2 del d.l. n. 179/2012. Per approfondimenti v. S. A. CERRATO, *Start up e P.M.I. innovative in forma di s.p.a.*, in O. CAGNASSO, A. MAMBRIANI (diretto da), *Start up e P.M.I. innovative*, cit., 153 ss.; A. MAMBRIANI, *Società a responsabilità limitata semplificata start up innovativa e società a responsabilità limitata con capitale ridotto start up innovativa*, ivi, 167 ss.; ID., *La s.r.l. aperta*, ivi, 227 ss.

²²¹ V. P. GROSSO, *Start up e P.M.I. innovative in forma di società cooperative*, in O. CAGNASSO, A. MAMBRIANI (diretto da), *Start up e P.M.I. innovative*, cit., 909 ss.

del settore dei beni culturali. Questo schema organizzativo presenta delle particolarità rispetto alla disciplina della società a responsabilità limitata, ad es. può prevedere quote che corrispondono a diritti diversi derogando all'art. 2468 c. c., nel senso non proporzionali alla partecipazione oppure diritti con finalità di favorire la partecipazione di soggetti dotati di determinate qualificazioni, necessarie ad es. per le attività dell'impresa culturale.

Per le imprese *start up*, vi sono ampie possibilità di autoregolazione (aspetto rilevante, considerata la specialità dei beni e dei servizi culturali) e di vendita di quote in offerta al pubblico mediante raccolte di fondi, organizzate in piattaforme telematiche che ben si adatta al settore; infatti, la soluzione del *crowdfunding*²²² consente di reperire credito a basso costo con regole elastiche e modalità diverse a seconda del tipo di iniziativa, ad es., senza fine di lucro o di successiva restituzione delle somme o con remunerazione della partecipazione al capitale della società oppure come prestito di privati in via telematica.

Tra l'altro, questa soluzione non comporta vincoli per la scelta della forma di impresa e la qualità di socio non si acquisisce al momento del versamento dell'importo che comporta un aumento del capitale, ma occorre attendere il termine finale prefissato nel *crowdfunding*. Inoltre, le partecipazioni non sono negoziabili nei mercati regolamentati e, quindi, non sono facilmente "liquidabili" con il rischio del vincolo dell'investimento²²³. Le sottoscrizioni devono provenire in parte da investitori professionisti o da fondazioni ed è condizione necessaria di efficacia dell'offerta; l'investitore, diverso da queste categorie, è destinatario di vari profili di garanzia circa le autorizzazioni,

²²² Art. 30, commi 1-5, del d.l. n. 179/2012; la raccolta avviene tramite portali con finalità esclusiva di facilitare la raccolta di capitale di rischio per le piccole e medie imprese e le imprese sociali, incluse le *start up* innovative e a vocazione culturale, come previsto dall'art. 1, comma 5 *novies*, del TUF, pur rispettati i limiti *ex lege*; v. anche regolamento adottato con delibera Consob 17 gennaio 2018, n. 20264 di modifica del precedente atto con delibera 26 giugno 2013, n. 18592. V. A. MUCCIARIELLO, *Art Bonus e Crowdfunding*, cit., 259 ss.

²²³ Per considerazioni critiche v. F. VELLA, *Equity crowdfunding, sistemi di negoziazione e mercati regolamentati*, in P. MONTALENTI, M. NOTARI, *Società a responsabilità limitata, Piccola e media impresa, Mercati finanziari: un Mondo nuovo?*, cit., 131 ss.; A. BOLLETTINARI, E. FREGONARA, *Il crowdfunding*, in O. CAGNASSO, A. MAMBRIANI (diretto da), *Start up e P.M.I. innovative*, cit., 861 ss.

l'organizzazione da parte del gestore, gli obblighi di diligenza, trasparenza e di correttezza degli investitori professionisti.

La ricostruzione di una specifica disciplina dell'impresa culturale ha comportato approfondimenti riguardo agli schemi giuridici esistenti, di per sé neutri rispetto agli obiettivi, e che presentano modelli organizzativi flessibili, autonomia statutaria con possibilità di autoregolazione, di controlli con organi atipici e di adattamento delle norme all'attività specifica. Tuttavia, si auspica un intervento normativo per un modello d'impresa disciplinato da norme distinte che tengano conto della necessità di partecipanti con idonee qualifiche per la produzione di beni e di servizi culturali, di organi di indirizzo tecnico per le strategie e la programmazione degli obiettivi e per il controllo della sostenibilità economica e finanziaria dell'attività. Lo studio dell'impresa culturale e delle sue possibili forme contribuisce alla riflessione sulla gestione degli istituti culturali di appartenenza pubblica, come i musei e gli altri luoghi della cultura, che per la loro importanza, potrebbero essere gestiti anche in forma di impresa o di società pubblica, secondo le norme di cui al d.lgs. n. 175/2016, oppure di fondazione, come soluzioni complementari in un sistema organizzativo prevalentemente pubblicistico che attualmente deve affrontare le sfide dell'innovazione tecnologica e della digitalizzazione a fronte di nuovi contenuti della fruizione pubblica, espressi dagli utenti.

Il quadro normativo è di certo non omogeneo ma frammentato, con inevitabili esigenze, ormai prevalenti, di applicazione di meccanismi di organizzazione aziendale anche per conservare, proprio per il settore dei beni culturali, un certo equilibrio tra la rara produzione di utili e le esigenze di fruizione pubblica, interesse protetto dalla Costituzione e dal Codice dei beni culturali. L'impresa rappresenta uno schema organizzativo in cui sono centrali le risorse economiche e la specializzazione delle risorse umane secondo modalità complementari che ben si adattano al settore oggetto di studio; essa può creare una rete di incentivi per l'attività svolta in base alle relazioni negoziali con soggetti esterni in un distretto culturale²²⁴ con vantaggi economici.

²²⁴ Per i modelli organizzativi e i distretti culturali, si rinvia a G. BOSI, *L'impresa culturale*, cit., 260 ss. Circa le ragioni della stipulazione di un contratto di rete v. 395 e tra queste “rendere comuni standard di processo o di prodotto, o soluzioni realizzative, tra fornitori di uguale o equivalente specializzazione (o viceversa imporre obblighi di segretezza al fine di mantenere più elevati livelli di competizione)”.

In effetti, sono stati da tempo introdotti i concetti di “filiera produttiva” o di “catena di produzione”²²⁵ e di “fabbrica della cultura”²²⁶, che può riferirsi ad una rappresentazione teatrale o musicale, ma anche ad un museo con le necessarie soluzioni di organizzazione, risorse finanziarie ed umane con diverse professionalità. L’analisi della filiera dipende dalla “materia prima” dell’attività come individuata e nel caso del museo occorre considerare l’opera d’arte o il reperto archeologico oppure per il teatro e i concerti rilevano gli autori di prosa o di musica classica nell’interpretazione degli attori e dei musicisti come *input* del processo produttivo a cui contribuisce l’innovazione tecnologica mediante le riproduzioni degli spettacoli. La distribuzione dei prodotti può seguire tre modalità principali e oltre alla fruizione tradizionale diretta, la riproduzione con strumenti cartacei e telematici e la trasmissione di conoscenze con la digitalizzazione²²⁷.

L’ambito degli schemi societari adottabili è vasto e include la società in nome collettivo, le società in accomandita (di persone e di capitali) semplice e per azioni, la società a responsabilità limitata ordinaria o semplificata (con limiti di reperimento dei capitali e, quindi, adatta per imprese culturali di piccole dimensioni), la società cooperativa il cui statuto può richiamare la forma personalistica o capitalistica (srl o spa), oltre all’impresa individuale ad esclusione di quella semplice, se è esercitata un’attività commerciale.

Per la società *start-up*²²⁸ e la piccola e media impresa innovativa²²⁹ vi sono differenze e limiti rilevanti rispetto al diritto societario comune soprattutto per la dimensione, la funzione del capitale sociale, i mec-

²²⁵ Così W. SANTAGATA, *La fabbrica della cultura*, cit., 23 ss.

²²⁶ Per questa suggestiva definizione v. W. SANTAGATA, *La fabbrica della cultura*, cit.; ID., *Produrre cultura II: note di economia sulle istituzioni e sui mercati culturali*, Celid, Torino, 1999. V. anche ID., *Il governo della cultura*, cit., 50-51, in cui l’Autore definisce le fabbriche della cultura come “luoghi di produzione di beni e servizi” e che “animano le città e i territori creativi.

²²⁷ Si rinvia per un’analisi delle modalità a L. SOLIMA, *op. ult. cit.*, 30-32.

²²⁸ Prevista dal d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese, conv. nella l. 17 dicembre 2012, n. 221.

²²⁹ V. d.l. 24 marzo 2015, n. 3, conv. nella l. 24 marzo 2015, n. 33, Misure urgenti per il sistema bancario e gli investimenti; le piccole e medie imprese innovative sono coinvolte dal Fondo di sostegno e dalle agevolazioni di cui alla legge di Bilancio 2021 e decreto interministeriale di attuazione 19 novembre 2021.

canismi di partecipazione dei soci e riguardo al reperimento di risorse nei mercati finanziari, anche se lo schema societario prevalente è quello della società a responsabilità limitata. Inoltre, sono stati introdotti sgravi fiscali con finalità di incentivazione della *start-up* culturale con detrazioni per i finanziatori che apportano capitale anche mediante soluzioni di *crowdfunding*²³⁰.

Si colloca in questa direzione anche il Codice del Terzo settore²³¹, dato che tra le attività incluse ed esercitabili dall'impresa sociale vi sono la tutela e la valorizzazione del patrimonio culturale e per il sostegno sono previste agevolazioni fiscali²³². Quindi, a partire dal 2012 il legislatore ha attivato e poi consolidato un indirizzo unitario per il regime fiscale favorevole al mecenatismo e alla partecipazione del privato, superando almeno in parte la disciplina basata su varie modalità di donazioni liberali, comunque ancora possibili ma meno convenienti.

La scelta per il credito d'imposta, certamente più interessante rispetto alla deduzione dalla base imponibile, comporta un trattamento equiparato tra persone fisiche, imprese ed enti non commerciali; l'*Art Bonus* rappresenta, in effetti, un modello per le misure di sostegno della cultura. Inoltre, è evidente l'obiettivo di ampliare l'ambito dei destinatari dell'agevolazione fiscale, dato che sono premiati i privati che finanziano interventi di conservazione dei beni culturali e quelli che sostengono soluzioni "intermedie" (le *start-up* culturali) nonché gli enti del Terzo settore, come le imprese sociali che in concreto producono beni e servizi o realizzano gli interventi.

²³⁰ L'art. 25 del d.l. n. 179/2012 per le start-up innovative poi esteso con il d.l. n. 50/2017, prevede la detrazione del 25% delle somme investite da persone fisiche fino ad un massimo del 500,000 su base annuale, anche utilizzando strumenti di *crowdfunding*, purchè la quota di partecipazione sia inferiore al 30% e conservata per almeno due anni. Mentre per le persone giuridiche, è prevista la detrazione del 27% delle somme investite in *start up* innovative anche culturali fino ad un importo di euro 1,8 milioni di euro annui.

²³¹ V. d.lgs. n. 117/2017.

²³² Così il *social bonus* previsto dall'art. 81 del d.lgs. n. 117/2017 che consiste in un credito d'imposta del 65% per le erogazioni liberali effettuate da persone fisiche o del 50% se da persone giuridiche a favore di enti del Terzo settore non commerciali al fine di finanziare immobili pubblici inutilizzati.

12. *Considerazioni di sintesi: a) il modello europeo di impresa culturale, ente privato di riferimento per la valorizzazione dei beni culturali e dei musei pubblici e la produzione di servizi; b) il contributo delle imprese a sostegno del patrimonio culturale; c) la collaborazione tra soggetti pubblici e privati come principio generale*

I collegamenti tra beni culturali e attività imprenditoriali sono molteplici e con diverse soluzioni che confermano il ruolo significativo dell'impresa culturale in relazione alle attività e all'erogazione di servizi museali, se consideriamo le attività che possono essere affidate dal museo in concessione a terzi oppure mediante appalto di servizi, come previsto dal Codice dei beni culturali per la gestione indiretta. Il museo richiede la collaborazione continuativa di imprese esterne per l'esercizio di attività di valorizzazione e l'erogazione di servizi che non è in grado di assicurare a causa di difficoltà inerenti alla struttura organizzativa interna e alla carenza di adeguate professionalità, pur conservando compiti di tutela dei beni e di vigilanza.

L'ordinamento prevede diverse forme di sostegno e di agevolazione per le imprese del settore culturale e l'unica limitata nozione di impresa culturale e creativa è stata formulata per finalità di accesso ai benefici; è, invece, più estesa la definizione contenuta in atti e documenti dell'Unione europea con finalità di promozione.

La collaborazione tra pubblico e privato è ricorrente e attuata con vari strumenti e strategie; si consideri, ad es., il sostegno delle imprese culturali e delle altre imprese con agevolazioni fiscali per attività o donazioni a favore del patrimonio culturale. In sostanza, considerate le complesse problematiche del settore, il legislatore ha adottato soluzioni graduate che non consistono solamente nell'incentivazione del mecenatismo volto al finanziamento dell'esecuzione dell'intervento, ma anche di quello "operativo" per il caso in cui la conservazione, il recupero o il restauro siano affidati dal mecenate ad un ente privato oppure realizzati direttamente dal mecenate che contribuisce con beni e servizi, situazioni che consentono maggiori vantaggi fiscali²³³, pur rispettando gli obblighi *ex art. 53 Cost.*

²³³ La detrazione per il privato mecenate e la determinazione forfettaria della base imponibile per l'ente privato destinatario della donazione ed esecutore dell'intervento.

In sostanza, lo Stato si priva di entrate fiscali, ma ottiene comunque un servizio o acquisisce un bene culturale restaurato mediante l'intervento del privato. Le diverse forme di agevolazione fiscale possono orientare la conservazione e la valorizzazione del patrimonio culturale secondo soluzioni di collaborazione tra pubblico e privato, in attuazione degli artt. 9 e 118 Cost.

Il vantaggio fiscale attrae le imprese, forse più degli effetti del contratto di sponsorizzazione, soprattutto se si considera l'*Art Bonus*, dato che il mecenate ottiene comunque una certa visibilità aggiuntiva nel sito istituzionale dedicato ai progetti e un conseguente vantaggio indiretto che deriva dalla pubblicità mediante strumenti di informazione che devono essere necessariamente attivati per finalità di conoscenza e di promozione dell'iniziativa nel territorio.

L'art. 111 del Codice dei beni culturali conferma la *ratio* solidaristica del sostegno privato, considerata la definizione di valorizzazione su iniziativa privata come "attività socialmente utile" e della quale è "riconosciuta la finalità di solidarietà sociale", coerente con il quadro normativo vigente: l'art. 6, comma 3, del medesimo Codice²³⁴, il Codice del Terzo settore, il d.lgs. n. 112/2017 sulle imprese sociali e l'art. 118 Cost. Il coinvolgimento dei soggetti privati rappresenta un obiettivo costante, non essendo più adeguata la sola gestione pubblica, anche mediante attività private dirette in sostituzione dei musei. Le imprese sociali possono esercitare attività per la conservazione (realizzando interventi) e la valorizzazione del patrimonio culturale con la gestione di servizi culturali e museali²³⁵, rientrando nell'ampia definizione di impresa culturale²³⁶ con un ruolo riconosciuto e simile a quello svolto dalle fondazioni²³⁷.

È, quindi, ampiamente promosso il partenariato pubblico-privato che sicuramente, da un lato, riguarda ogni sorta di istituzione culturale pubblica e dall'altro le imprese. La collaborazione tra soggetti pubblici e privati è principio generale richiamato in diverse norme²³⁸ del Codice dei

²³⁴ L'art. 6, comma 3, prevede "La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale".

²³⁵ Art. 5.

²³⁶ V. art. 1, comma 112, della l. 30 dicembre 2020, n. 178, legge di Bilancio 2021.

²³⁷ Capitolo III, §§ 14, 14.1.

²³⁸ Soprattutto in tema di valorizzazione dei beni culturali v. artt. 6, 112, 113 e 121 mediante accordi tra soggetti pubblici e privati.

beni culturali e con una formulazione più specifica nell'art. 151 del Codice dei contratti pubblici che ammette forme speciali di partenariato. Il rapporto tra pubblico e privato è attualmente incentrato proprio sul partenariato e su un ripensamento dei ruoli e delle prospettive operative.

L'indirizzo non dipende solamente dalle note esigenze di reperimento di risorse e di competenze professionali dai privati per attività ed interventi, ma ha acquisito una significativa rilevanza come strumento di azione nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (2021-2026). Ciò deriva anche dall'effettivo riconoscimento dell'iniziativa dei privati (imprese, fondazioni e persone fisiche) nella gestione dei beni culturali, che hanno ormai acquisito la qualificazione di "beni comuni" nella visione moderna della valorizzazione e della fruizione pubblica del patrimonio culturale della comunità, confermata²³⁹ dal Codice dei beni culturali e da diversi documenti, convenzioni internazionali e atti dell'Unione europea.

Il medesimo orientamento favorevole alla collaborazione pubblico-privata è emerso per le società *benefit*²⁴⁰; inoltre, gli obiettivi perseguiti dalle imprese culturali per l'erogazione di servizi e la gestione di attività di valorizzazione comportano creazione di valore²⁴¹ nel territorio di riferimento, come fonte di sviluppo economico sostenibile a cui si collega la responsabilità sociale per l'erogazione di servizi e il reperimento di risorse. La creazione e l'incremento di valore da parte dell'azienda producono effetti di benessere per tutti i soggetti interessati (pubblici e privati). In particolare, per la natura e complessità del settore e le esigenze di competitività, proprio le imprese culturali devono adottare comportamenti socialmente responsabili²⁴².

²³⁹ V. art. 6.

²⁴⁰ V. art. 1, comma 1, della l. 28 dicembre 2015, n. 208, legge di Stabilità 2016.

²⁴¹ Per più approfondite considerazioni di economica aziendale v. P. ORLANDINI, *Le "industrie culturali e creative" quali mezzi per la creazione di un valore generatore di sviluppo economico sostenibile*, in L. DEGRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Le industrie culturali e creative*, cit., 112 ss. L'Autrice afferma che, a seconda dei soggetti interessati (fruitori dei beni e dei servizi, dipendenti, azionisti, fornitori, clienti, sindacati, comunità, ecc.) al valore aziendale, vi saranno diverse considerazioni e modalità di misurazione che, mediante algoritmi, sono riconducibili ad un valore economico. In sintesi, in questa prospettiva moderna, l'attività delle aziende dev'essere volta "a far crescere relazioni coerenti tra gli interessi dei vari soggetti da soddisfare ed il valore creato".

²⁴² P. ORLANDINI, *op. cit.*, 117-127 richiama quali motivazioni tra loro collegate e

Il patrimonio culturale e le attività collegate possono rivelarsi un'interessante occasione di sviluppo economico, di produzione di reddito e di occupazione per i professionisti del settore, pur considerati sempre prioritari gli interessi pubblici di tutela, valorizzazione e di fruizione pubblica dei beni.

In questo contesto di interessi pubblici, l'impresa culturale ha un ruolo significativo, anche se è priva di una disciplina speciale, dato che questo operatore economico può gestire iniziative di valorizzazione, servizi²⁴³ e istituti della cultura²⁴⁴. Esistono norme di riferimento per l'oggetto dell'attività, i relativi vincoli pubblicistici e gli schemi giuridici privatistici per gli aspetti organizzativi con soluzioni di agevolazione fiscale e di sostegno finanziario previste per le piccole e medie imprese. Tuttavia, la ricostruzione della dimensione giuridica non è agevole e neppure consente di delineare facilmente il quadro complessivo dei possibili rapporti tra pubblico e privato.

È, invece, chiaro che le attività di valorizzazione possono essere gestite dai privati, anche se sono riconducibili alla competenza dell'amministrazione o dell'istituto della cultura a cui i beni afferiscono; mentre la tutela è riservata all'amministrazione centrale tramite le varie articolazioni e competenze tecniche, e non è prospettabile alcuna sostituzione in base al vigente ordinamento dei beni culturali.

In sostanza, soprattutto tramite il partenariato, l'apporto dei soggetti privati (in senso ampio anche *non profit*) alla gestione delle attività di valorizzazione e di istituti della cultura, è ormai soluzione diffusamente accolta per obiettivi di innovazione, in tempi ragionevoli, di digitalizzazione e di efficienza anche mediante il contributo di schemi dell'azione imprenditoriale. Il PNRR promuove ampiamente questa soluzione per finalità di sviluppo culturale ed economico con la missione "Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura", dopo il noto periodo di crisi a causa delle chiusure degli istituti culturali imposte dalla pandemia.

che giustificano il comportamento socialmente responsabile delle imprese culturali, le pressioni esterne esercitate dalla società civile, il cambiamento culturale e la gestione delle relazioni con i "portatori d'interesse", alla luce delle aspettative dei "consumatori" di beni e di servizi culturali e della richiesta di investimenti "etici".

²⁴³ Artt. 115 e 117 del Codice.

²⁴⁴ Art. 5, lett b) del d.m. 23 dicembre 2014, che consente di affidare la gestione indiretta dei musei ai privati ai sensi dell'art. 115 del Codice dei beni culturali.

L'attenzione per la produttività economica del patrimonio culturale e le conseguenze positive nei contesti territoriali comportano una revisione assai impegnativa dei modelli di organizzazione per le attività e gli interventi nel settore. Sono evidenti le difficoltà non risolte e l'inadeguatezza dello schema tradizionale esclusivamente pubblicistico di gestione diretta combinato con parziali soluzioni di gestione indiretta a fronte di esigenze di veloce innovazione. Inoltre, l'incidenza determinante degli aspetti specifici dei beni culturali non consente l'applicazione di un modello unico valido per ogni situazione e progetto di intervento.

Quindi, le moderne strategie di valorizzazione, volte a migliorare la fruizione pubblica, devono necessariamente coinvolgere più soggetti pubblici e privati con soluzioni ibride e interdisciplinari sul presupposto di obiettivi comuni, che attengono proprio all'innovazione e alla differenziazione delle soluzioni per le diverse esigenze dei casi concreti.

La collaborazione tra soggetti pubblici e privati è un principio generale in materia di valorizzazione *ex art.* 111 del Codice dei beni culturali, se consideriamo gli accordi e la concessione a terzi, che è una concessione di servizi riconducibile allo schema del partenariato contrattuale²⁴⁵. Inoltre, il comma 1 prevede con un'ampia formulazione "A tali attività possono concorrere, cooperare o partecipare soggetti privati" in cui vi rientrano pienamente strumenti atipici come il partenariato pubblico-privato speciale *ex art.* 151 del Codice dei contratti pubblici.

Infine, l'art. 6 del Codice, prima norma sulla valorizzazione, può essere un utile riferimento, dato che la riconduce ad attività volte a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura, che di per sé non è incompatibile con eventuali opportunità di sviluppo economico del territorio. Inoltre, il comma 3 afferma espressamente che la "Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale", delineando così un contesto normativo favorevole sia alla produttività economica del patrimonio culturale, mediante forme compatibili con la tutela, sia alla diffusione del partenariato pubblico-privato.

²⁴⁵ Si rinvia all'art. 180, comma 8, del Codice dei contratti pubblici.

CAPITOLO III

MODELLI DI GESTIONE E ATTIVITÀ DEI MUSEI. PROFILI RICOSTRUTTIVI DELL'IMPRESA MUSEALE

SOMMARIO: 1. Musei statali ad autonomia speciale e schema giuridico dell'impresa per una ricostruzione dell'impresa museale. – 2. Il modello italiano di gestione del museo. – 3. Organizzazione e parziale autonomia (anche speciale) dei musei statali. – 3.1. Gli istituti museali e l'ambito di effettiva autonomia. – 4. Museo, produttività e modello economico. – 5. Servizi museali “di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico” come servizi pubblici. – 6. L'intricata questione dei servizi per il pubblico: la gestione indiretta mediante affidamento a terzi di concessione o di appalto pubblico di servizi e questioni critiche. – 7. Concessioni per attività di valorizzazione e concessioni in uso di beni del demanio culturale. – 8. Forme speciali di partenariato e l'intreccio con norme del Codice del Terzo settore. – 8.1. Le iniziative concrete di partenariato *ex art.* 151, comma 3, del Codice dei Contratti pubblici e il coinvolgimento di imprese culturali. – 9. Musei pubblici e privati: strumenti di sostegno a confronto. – 10. L'applicazione di strategie di *marketing* e di *fundraising*. – 11. I requisiti *ex ante* come livelli minimi uniformi di qualità per i musei di appartenenza pubblica, l'accreditamento e l'attivazione del sistema museale nazionale. – 12. Il museo civico tra modello tradizionale e riforma dei musei statali. – 13. La collaborazione tra musei e fondazioni di origine bancaria. – 14. Fondazioni museali di partecipazione, espressione di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato: modello di efficiente gestione. – 14.1. Alcune notissime esperienze: Fondazione Museo delle Antichità Egizie di Torino, Fondazione La Triennale di Milano, Fondazione Museo Maxxi di Roma, Fondazione Musei Civici di Venezia e Fondazione Palazzo Strozzi di Firenze, che confermano l'ammissibilità dello schema privatistico dell'impresa museale.

1. *Musei statali ad autonomia speciale e schema giuridico dell'impresa per una ricostruzione dell'impresa museale*

Il settore dei beni culturali offre un contesto assai interessante per iniziative imprenditoriali incentrate su attività e servizi di valorizzazione

ne e di gestione del patrimonio, secondo una combinazione di istituti del Codice dei beni culturali, schemi di diritto amministrativo e di diritto privato. Inoltre, le esperienze e le soluzioni esaminate confermano la rilevante partecipazione delle imprese culturali coinvolte nell'esternalizzazione di servizi museali.

Gli indirizzi di promozione del settore contenuti in atti e documenti dell'UE hanno contribuito ad attrarre l'attenzione del legislatore italiano, che per la dimensione giuridica si è limitato al riconoscimento della qualifica di impresa culturale in alcune recenti norme descrittive, al fine di diffondere meccanismi di agevolazione fiscale. Non esiste una disciplina specifica, ma occorre riferirsi agli schemi giuridici dell'impresa con alcune particolarità che dipendono dal settore speciale in cui si inseriscono le attività. In sostanza, le imprese culturali operano da tempo in collaborazione con le amministrazioni titolari di compiti di tutela e di valorizzazione, sulla base di concessioni in uso dei beni e/o concessione di gestione di servizi culturali (museali e aggiuntivi), ausiliari rispetto alla fruizione pubblica che è il servizio pubblico principale degli istituti della cultura in base all'art. 101, comma 3 del Codice dei beni culturali.

Esistono stretti rapporti di collaborazione tra musei pubblici e imprese culturali per far fronte alle moderne esigenze di efficiente erogazione dei servizi museali secondo criteri aziendalistici di agile applicazione, soluzioni di innovazione tecnologica e capacità di investimento in risorse professionali specializzate. Il frequente ricorso ad attività di imprese esterne può essere sicuramente interpretato come conferma dei limiti interni della struttura museale anche ad autonomia speciale; ciò evidenzia la necessità di un intervento normativo di completamento dell'autonomia per una compiuta riforma, al fine di riconoscere compiti e strumenti adeguati all'autoproduzione di servizi e risorse e al reclutamento di personale specializzato¹.

In effetti, l'esternalizzazione dei servizi ha rappresentato e rappre-

¹ Tali caratteri sono tipici dell'impresa secondo la moderna teoria economica, in quanto organizzazione che trasforma *input* in *output*; per approfondire il fondamento logico dell'impresa v. R. H. COASE, *La natura dell'impresa: l'origine, il significato, l'influenza*, in ID., *Impresa, mercato e diritto*, il Mulino, Bologna, 1995, 97 ss.; il saggio tradotto in italiano deriva da ID., *The Nature of the Firm*, 1. *Origin*, 2. *Meaning*, 3. *Influence*, in *Journal of Law, Economics and Organization*, 4, 1988.

senta una soluzione per contingenti necessità, ma crea una dipendenza da soggetti esterni e può essere problematica nel lungo periodo sia per i costi, che inevitabilmente sono sostenuti da finanziamenti pubblici, sia come limite all'iniziativa dell'istituto. Il museo ad autonomia speciale è tale solamente se il direttore-*manager* dispone dei necessari poteri di organizzazione del personale per il miglioramento della professionalità e delle prestazioni museali.

L'attuale contesto deriva dallo schema giuridico tradizionale del museo pubblico dipendente dallo Stato o da un ente territoriale: i musei statali sono ancora qualificabili come articolazioni periferiche del Ministero², gestiti dal soggetto titolare di compiti specifici inerenti al patrimonio culturale con responsabilità diretta. E', invece, diversa la gestione diretta dei musei civici che spetta all'ente territoriale oppure a un consorzio pubblico o ad altra forma associata degli enti coinvolti anche in forma di società *in house* e di azienda strumentale³ appositamente costituita dall'ente territoriale, secondo caratteri compatibili con le indicazioni dell'UE, ormai inserite nella disciplina nazionale⁴.

La gestione indiretta è regolata dal Codice mediante concessione a terzi⁵, come affidamento ad un soggetto privato autonomo esterno selezionato con procedura ad evidenza pubblica. Le altre soluzioni organizzative dipendono dal legame tra musei, territorio e sviluppo economico e dalla collaborazione prevista dall'art. 112 del Codice dei beni culturali, che coinvolge musei statali e degli enti locali, soggetti pubblici e privati, con il fine di attrarre risorse per un sistema di cooperazione volto alla valorizzazione dei beni culturali e dei territori.

² Per la lenta evoluzione del modello organizzativo v. L. CASINI, *Ereditare il futuro*, cit., 157 ss. V. art. 16, comma 1, lett. f), del d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233, del regolamento di riorganizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, in base all'art. 1, comma 404, della l. 27 dicembre 2006, n. 296.

³ Per l'utilizzo dello schema "*in house*" per finalità di organizzazione di mostre v. L. CASINI, *Ereditare il futuro*, cit., 133 ss. Si consideri l'esperienza dell'impresa culturale Zetema Progetto Cultura s.r.l., interamente partecipata da "Roma Capitale" per la gestione di diverse attività di valorizzazione, tra le quali servizi museali e accessori; si rinvia a www.zetema.it.

⁴ V. art. 16 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175.

⁵ Per osservazioni critiche v. S. BAIA CURIONI, L. FORTI, *Note sull'esperienza delle concessioni per la gestione del patrimonio culturale in Italia*, in *Aedon*, 2009, n. 3.

Per esigenze di riduzione della spesa pubblica⁶, il Ministero ha costituito alcune società a capitale prevalentemente pubblico⁷ con specifici compiti, progetti e professionalità specializzate per una gestione più efficiente e flessibile rispetto all'azione tradizionale dell'amministrazione centrale.

La gestione del patrimonio culturale secondo criteri aziendalistici comporta l'applicazione di uno schema diverso che condiziona diversi aspetti: i soggetti che partecipano in via diretta e indiretta, i contributi di finanziamento, comunque necessari, gli strumenti che consentono l'equilibrio tra le varie voci⁸ del bilancio e la valutazione *ex post* delle *performance*⁹. Quest'ultimo profilo specifico caratterizza le aziende

⁶ La riorganizzazione è stata imposta dal d.l. 6 luglio 2012, n. 95, c.d. *spending review*.

⁷ Il Ministero ha istituito dapprima la Società italiana per i beni culturali (Sibec spa; l. 8 ottobre 1997, n. 352) con finalità di reperimento di capitali per interventi di restauro e valorizzazione di beni culturali, ma il successivo trasferimento di competenze alle Regioni ha di fatto impedito l'operatività. Nel 1998 è stata istituita Ales spa, una società per azioni strumentale, con finalità di erogazione di servizi in parchi, musei (inizialmente del Lazio e Campania) e in aree archeologiche. Attualmente la società è disciplinata dal Codice Civile e dal d.lgs. n. 175/2016 ed esercita attività di gestione di musei, aree archeologiche e monumentali compresi i servizi per il pubblico, di valorizzazione e di promozione della cultura. È una società partecipata totalmente dal Ministero e, quindi, *in house* e ad essa possono essere affidati incarichi operativi in relazione ai compiti previsti dallo statuto. Per approfondimenti v. Atto di indirizzo rep. 361/2021 per l'individuazione di linee programmatiche e strategiche, in *www.ales-spa.com*. Esiste un'altra società operativa *Arcus* spa per lo sviluppo dell'arte (2004), d'intesa con i Ministeri dell'Economia e delle Infrastrutture, al fine di sostenere importanti investimenti di restauro, anche se è stata oggetto di commissariamento da parte del Consiglio Superiore. Il Ministero istituì nel 2002 anche il Patrimonio spa, da cui derivarono successivi conflitti con le Regioni e gli enti locali nell'attuazione del federalismo demaniale.

⁸ Soggetti, contributi e compensi.

⁹ Questa impostazione è approfondita nello studio di L. LANDRIANI, *op. cit.*, 73 ss.; spec. 103 ss. e 217 ss. La valutazione delle *performance* (economico-finanziarie e quelle riferibili al contesto specifico, alla *mission* individuata e ai comportamenti del soggetto giuridico) è esaminata con riferimento alle Soprintendenze speciali e ai Poli Museali, sottoposti ad un'analisi economico-aziendale (aspetti contabili e controllo), considerando le conseguenze dei limiti dell'autonomia (in seguito riformata nel 2014) e alcune esperienze concrete (Soprintendenza Autonoma di Pompei, i Poli museali di Napoli, Venezia, Firenze e Roma). V. anche A. MATA CENA, *Mission, accountability e*

pubbliche e l'amministrazione e ha comportato l'istituzione dell'Organismo indipendente di valutazione delle *performance*¹⁰, richiamato dall'art. 11, del d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, e dal d.m. 21 febbraio 2018, n. 113, circa l'adozione *ex ante* dei livelli minimi uniformi di qualità per i musei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica e di attivazione del sistema museale nazionale.

L'autonomia speciale riconosciuta (entro certi limiti) nel 2014 ai musei di rilevante interesse nazionale, consente di individuare un primo passo in senso aziendalistico e può confermare la ricostruzione dell'*impresa museale* alla luce di diversi elementi; peraltro, lo studio del modello imprenditoriale applicato ai musei non è novità, nonostante le difficoltà di condivisione, e risale ad un'attenta dottrina che da tempo ha richiamato questa soluzione¹¹. I musei sono distinti in musei dotati di autonomia speciale e musei che rientravano inizialmente nei Poli museali regionali, come previsto dal d.m. 23 dicembre 2014, "Organizzazione e funzionamento dei musei statali", in seguito ridefinite Direzioni regionali musei (2019). Le innovazioni (2014-2021) sono conseguite dalla riorganizzazione del Ministero e dal trasferimento di competenze nonché dall'applicazione di alcuni criteri di gestione in senso aziendalistico.

Il d.m. 23 dicembre 2014 introduce nuovi profili strategici, attribuisce centralità alle attività di promozione della fruizione del patrimonio culturale e all'innovata concezione del museo come istituzione che assume il ruolo di soggetto e protagonista e non di "oggetto" in quanto contenitore di beni culturali limitato alla tutela e alla conservazione delle opere esposte. Il museo è al servizio della società con finalità di promozione della cultura e della ricerca scientifica in attuazione

accreditamento dei musei: un percorso interpretativo, in B. Sibilio Parri (a cura di), *Responsabilità e performance nei musei*, Franco Angeli, Milano, 2007, 19-29.

¹⁰ Introdotta dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 170, artt. 14 e 14-bis.

¹¹ Cfr., M. MONTELLA, *Musei e beni culturali. Verso un modello di governance*, Mondadori, Milano, 2003; L. ZAN, *La trasformazione delle organizzazioni culturali in fondazione: la prospettiva manageriale*, in *Aedon*, 2003, n. 2; S. BAIA CURIONI, *I processi di produzione di valore nei musei*, in M. MONTELLA, P. DRAGONI (a cura di), *Musei e valorizzazione dei beni culturali. Atti della Commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità delle attività di valorizzazione*, Clueb, Bologna, 2010, 250 ss.; ID., *A proposito di Grande Brera*, in *Aedon*, 2012, n. 3; C. BARBATI, *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, in *Aedon*, 2010, n. 1.

dell'art. 9 Cost. e l'erogazione dei servizi dev'essere coerente con specifici requisiti espressi nelle "Carte dei servizi", oltre al rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza, *accountability* e pubblicità.

Il decreto ha consentito una più chiara ripartizione delle competenze e delle responsabilità inerenti alla gestione mediante nuovi strumenti. L'autonomia riconosciuta ai musei, soprattutto a quelli con autonomia "speciale", emerge dagli statuti in cui sono dichiarati la missione, gli obiettivi, i compiti del direttore¹² ed è definita l'organizzazione interna.

Il direttore del museo "ordinario" è nominato dal direttore della Direzione regionale Musei (inizialmente dal direttore del Polo museale regionale), dopo una procedura selettiva, ed è responsabile della gestione e dell'attuazione del progetto culturale e scientifico, predispone il bilancio e lo statuto, approvati con la partecipazione di uffici del Ministero. Lo statuto definisce l'organizzazione per cinque aree funzionali a cui viene attribuito il personale competente e, in particolare, per la direzione, la cura e la gestione delle collezioni, lo studio, la didattica e la ricerca, il *marketing* e il *fundraising*, servizi e rapporti con il pubblico, pubbliche relazioni, l'amministrazione, le finanze e gestione delle risorse umane e le strutture, gli allestimenti e la sicurezza, attività determinanti nella prospettiva del progetto culturale e scientifico.

Nel caso dei musei ad autonomia speciale, il direttore è dotato di poteri più ampi che riguardano la predisposizione dello statuto, la programmazione dell'attività e dell'offerta del museo, su base annuale e pluriennale, circa la quantificazione del costo dei biglietti e gli orari di apertura, aspetti certamente strategici e riguardo all'affidamento in concessione di attività e servizi per la valorizzazione. Le decisioni coinvolgono l'apporto del consiglio di amministrazione e del comitato scientifico, che svolge una funzione consultiva mediante componenti

¹² Si rinvia all'art. 2 del d.m. 23 dicembre 2014 e al punto 1.1. del Codice Etico dell'ICOM per i Musei, che contiene standard internazionali. Questo Codice deriva dal testo adottato dall'Assemblea generale dell'*International Council of Museums* il 4 novembre 1984 (Buenos Aires), modificato nell'Assemblea del 6 luglio 2001 (Barcelona) e revisionato nella XXI Assemblea del 8 ottobre 2004 (Seul). Per il ruolo del direttore nei musei ad autonomia speciale v. ad es. lo Statuto della Galleria Borghese, art. 6; Statuto della Gallerie nazionali Barberini e Corsini di Arte Antica, art. 4; Statuto delle Gallerie Estensi, art. 5.

esperti e un componente designato dal Ministero, dalla Regione e dal Comune, sulle politiche di prestito e di pianificazione delle mostre, approva i progetti editoriali ed esprime una posizione riguardo allo statuto e alle modifiche oppure su altre questioni. Al consiglio di amministrazione, composto da esperti del settore di diversa provenienza, spetta l'adozione dello statuto, in seguito approvato con decreto del Ministro, e l'approvazione del bilancio di previsione e del conto consuntivo, sottoposti al controllo ministeriale, la carta dei servizi ed il programma di attività annuale e pluriennale e ne controlla la compatibilità finanziaria; inoltre, l'organo di amministrazione verifica i servizi affidati in concessione in relazione al progetto di valorizzazione predisposto dal direttore.

La riforma si è caratterizzata per un ulteriore aspetto fortemente innovativo che attiene alle modalità di coordinamento centrale della gestione dei musei e, in particolare, affidata alla nuova Direzione generale Musei che consiste in due uffici dirigenziali (di livello non generale) centrali e in diciassette uffici dirigenziali di livello non generale periferici definiti Poli museali regionali e a questi afferiscono i musei statali non aventi la qualifica di ufficio dirigenziale, in quanto non dotati di autonomia speciale e non elencati nell'allegato n. 2 del d.m. 23 dicembre 2014. Il regolamento ha introdotto il sistema museale nazionale "finalizzato alla messa in rete dei musei e alla integrazione dei servizi e delle attività museali"¹³.

In sostanza, la *ratio* è stata quella di attribuire ai musei un adeguato *status* giuridico e un ambito rilevante di autonomia decisionale, organizzativa ed economico-contabile, necessari per una moderna qualificazione coerente con i principi del Codice etico ICOM¹⁴; l'evidente merito è stato quello di aver introdotto per la prima volta una ripartizione piuttosto chiara, anche se complessa, di competenze e responsabilità di gestione per il museo e riguardo ai Poli museali e con la Direzione dei Musei. Così anche la previsione di uno *status* speciale per alcuni specifici musei rilevanti e la necessità di elevate professionalità non può che aver contribuito almeno ad avviare una gestione competi-

¹³ Art. 7 del d.m. 23 dicembre 2014. Per gli atti della Commissione di studio per l'attivazione del Sistema Museale Nazionale (2015/2017) in www.beniculturali.it.

¹⁴ V. P. FORTE, *Codice etico di ICOM e disciplina dei musei in Italia*, in *Aedon*, 2010, n. 2.

tiva, a cui contribuisce il sistema di valutazione dei risultati coordinato a livello centrale.

In sintesi, la Direzione stabilisce le modalità di organizzazione e di funzionamento del sistema museale e coordina le Direzioni regionali Musei, elaborando linee guida circa gli orari di apertura, le politiche di prezzo per l'accesso agli istituti e ai luoghi della cultura statali e i parametri qualitativi e quantitativi per la valutazione della gestione per i profili dell'economicità, efficienza ed efficacia e di qualità dei servizi erogati¹⁵. Più in generale, la Direzione svolge funzioni di vigilanza, di indirizzo e di controllo al fine di verificare l'applicazione del decreto ed il controllo si estende ai musei ad autonomia speciale in raccordo con la Direzione generale di Bilancio; ad essa spetta l'approvazione dei bilanci e dei conti consuntivi, a seguito di parere della Direzione generale Bilancio nonché la partecipazione al procedimento di formazione degli statuti.

È, quindi, evidente che la riforma, da un lato, ha riconosciuto l'autonomia speciale, ma dall'altro non ha certo escluso l'applicazione di vincoli rilevanti di dipendenza in senso gerarchico; questa tensione tra i due modelli comporta difficoltà nell'attuazione dell'autonomia e nella successiva evoluzione di completamento; dopo una prima fase di complessa applicazione delle norme e degli schemi, è emersa

¹⁵ Si rinvia all'art. 6 del d.m. n. 83 del 2014. V. anche S. BAIA CURIONI, *I processi di produzione del valore nei musei*, in *Aedon*, 2008, n. 2; la Commissione istituita dal Ministero nel 2006 per lo studio dei livelli minimi di valorizzazione, incentrò l'analisi sugli istituti e i luoghi della cultura e in particolare sui musei, con la finalità di definire una disciplina tecnica ampiamente condivisibile, sulla base del concetto di valore. L'Autore esamina il modello della catena di valore (Porter, 1985) in relazione alla gestione dei musei applicando lo schema che include, tra le attività primarie, la logistica, la trasformazione, l'erogazione, la comunicazione e il servizio a cui si aggiungono funzioni di supporto di carattere tecnologico, di natura amministrativa e organizzativa, inserite in specifici modelli di analisi. Le attività primarie riguardano la gestione delle collezioni (formazione e sviluppo), l'attività scientifica (ricerca, approfondimento, inventario, catalogazione, elaborazione di materiali e strumenti), la conservazione, offerta al pubblico e offerta *business to business*, come offerta commerciale alle imprese dei diritti di proprietà (spazi, immagini, collezioni), attività assai diffusa soprattutto nelle esperienze internazionali. Per queste diverse categorie occorre distinguere tra le politiche d'uso, pratiche e condizioni di prestito, modelli e sistemi di offerta, definizioni contrattuali e amministrative, si rinvia agli schemi e alle relative indagini illustrate.

un'aspirazione degli istituti museali a un'integrazione necessaria, al fine di una compiuta complessiva innovazione.

La Direzione generale Musei agisce, a livello centrale, con compiti generali per la coerenza della gestione complessiva, mentre le Direzioni regionali¹⁶ svolgono un ruolo strategico di programmazione, coordinamento e monitoraggio delle attività nel sistema museale del territorio regionale, definendo strategie e obiettivi comuni di valorizzazione e garantendo l'omogeneità dei servizi e il rispetto degli standard di qualità e delle linee guida sugli orari di apertura e sulle tariffe, al fine della più estesa conoscenza dei beni per assicurare l'offerta del servizio pubblico e la fruizione del patrimonio culturale¹⁷ secondo il modello del servizio di interesse generale¹⁸. I direttori delle Direzioni regionali favoriscono la costituzione di sistemi museali regionali e la stipulazione di convenzioni per includere nel sistema museale nazionale ulteriori musei di appartenenza pubblica o privata in coerenza con il decreto del 2014.

La disciplina sembra proporre un bilanciamento nella potenziale conflittualità tra le esigenze di conservazione e la fruizione pubblica, dato che la prima tende a limitare l'accessibilità, mentre la seconda azione è decisamente volta ad ampliarla soprattutto nella prospettiva di valorizzazione. Tuttavia, è evidente che la tutela favorisce la fruizione pubblica, elemento costitutivo della natura pubblica dei beni, poi-

¹⁶ I musei statali non dotati di autonomia speciale e non presenti nell'elenco dei musei ad autonomia speciale (Allegato n. 1 del d.m. 23 dicembre 2014) afferivano al Polo museale regionale, ora Direzione regionale Musei; per l'elenco vigente v. Allegato al d.m. 15 ottobre 2021, n. 358.

¹⁷ V. art. 1, comma 4.

¹⁸ Si rinvia ai documenti: *Libro Verde sui servizi d'interesse generale*, Commissione 21 maggio 2003 (COM (2003) 270 def.); *Libro Bianco sui servizi d'interesse generale*, Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni, 12 maggio 2004 (COM (2004) 374 def.), presentato come un'estensione del primo; Comunicazione della Commissione europea 20 novembre 2007, COM (2007) 725 definitivo, sui servizi di interesse generale compresi i servizi sociali di interesse generale; EC Communication 20 December 2011, "A quality framework for Services of General Interest in Europe", COM (2011); *Guide to the application of the European Union rules on State aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest*, 29 April 2013, SWD (2013) 53 final/2.

ché “il bene culturale è pubblico non in quanto bene di appartenenza, ma in quanto bene di fruizione”¹⁹.

Infatti, il c.d. “Decreto musei” definisce il museo come istituzione al servizio della società e senza scopo di lucro, ma sottolinea la necessità di una gestione economica ed efficiente nella prospettiva di maggiori entrate da destinare a interventi per una migliore tutela; al direttore generale è attribuito il compito di garantire che le attività di valorizzazione siano compatibili con le esigenze di tutela e nel museo è stabilita una separazione di carattere organizzativo tra i compiti di tutela e quelli di valorizzazione.

Il regolamento di organizzazione – d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171 – ha tentato di correggere lo squilibrio tra gli aspetti organizzativi e le funzioni, definendo, ad es., i compiti di gestione e di valorizzazione dei musei e dei luoghi della cultura statali, prima spettanti alle Soprintendenze e in seguito attribuiti a specifici uffici qualificati comunque musei e Poli museali regionali. Gli obiettivi che hanno ispirato la disciplina attengono principalmente ad un maggiore equilibrio tra beni e istituti preposti alla conservazione e alla valorizzazione per la creazione di un “sistema museale nazionale”, al riconoscimento di musei come istituti dotati di autonomia e all’introduzione di direzioni generali per i musei, archivi e biblioteche.

2. *Il modello italiano di gestione del museo*

Le attività e le soluzioni di gestione dei musei possono definire un modello italiano ancora in fase di trasformazione; il dato giuridico di partenza è l’art. 101, comma 2, lett. a), del Codice dei beni culturali che qualifica il museo come una “struttura permanente che acquisisce, cataloga, conserva, ordina ed espone beni culturali per finalità di educazione e di studio”, schema organizzativo pubblicistico che può essere presupposto dell’inquadramento nell’impresa museale, pur con la necessaria complessa coesistenza degli interessi pubblici collegati alla tutela e conservazione e degli aspetti operativi di valorizzazione funzionali all’attività imprenditoriale secondo criteri privatistici.

¹⁹ Così M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, in *Scritti 1970–1976*, cit., 1033.

Per i musei privati operano, ovviamente, le più ampie possibilità di organizzazione flessibile e di gestione imprenditoriale, in quanto prevale l'esercizio dell'autonomia privata. Di certo, la proprietà del museo incide sulle modalità di gestione e proprio per i musei statali è necessario un costante adeguamento agli standard internazionali di ICOM e, da ultimo, alla definizione²⁰ di museo del 2022 con nuove caratteristiche più complesse che rappresentano anche obiettivi strategici realizzabili più agevolmente mediante un modello di gestione diretta in senso aziendalistico.

La disposizione *ex art.* 101 del Codice dei beni culturali presenta tre definizioni essenziali: la distinzione tra istituti e luoghi della cultura, considerati quelli di sola proprietà pubblica e gestiti da un organo o ufficio pubblico, e il concetto di servizio pubblico come fruizione di essi. Mentre per la definizione di servizio privato di utilità sociale per le strutture operative, di consultazione e dei luoghi della cultura aperti al pubblico e che appartengono a privati, la formulazione è riduttiva rispetto all'espressione "istituti della cultura" che poteva essere adottata anche in questo caso, dato che tali non sono solamente quelli pubblici, ma anche enti privati *profit* o *no profit* oppure enti religiosi.

Dall'art. 101, comma 3, emerge chiaramente che solo i musei pubblici "espletano un pubblico servizio", secondo un'impostazione tradizionale che attribuisce rilievo prevalente alla natura pubblica dei beni e del gestore, anche se sembra ormai acquisita la qualificazione di esercizio di una funzione pubblica anche per i musei privati. In questo inquadramento, i musei statali dipendono direttamente dal Ministero della Cultura in qualità di strutture periferiche con diverse relazioni che condizionano l'organizzazione, la gestione ed il funzionamento secondo regole comuni e alcune deroghe²¹.

²⁰ Il 24 agosto 2022 a Praga, l'Assemblea Generale Straordinaria di ICOM ha approvato la nuova definizione di museo che deriva dal lavoro dello *Standing Committee* del 2016 e dalla partecipazione di 126 Comitati di vari Paesi; la modifica riguarda l'art. 3 dello Statuto nella versione del 2007. La norma ha questo contenuto arricchito: "Il museo è un'istituzione permanente senza scopo di lucro e al servizio della società, che effettua ricerche, colleziona, conserva, interpreta ed espone il patrimonio materiale e immateriale. Aperti al pubblico, accessibili e inclusivi, i musei promuovono la diversità e la sostenibilità. Operano e comunicano eticamente e professionalmente e con la partecipazione delle comunità, offrendo esperienze diversificate per l'educazione, il piacere, la riflessione e la condivisione di conoscenze".

²¹ Per le critiche nei confronti dello schema tradizionale, v. S. FOÀ, W. SANTAGA-

Per i musei degli enti locali l'interlocutore è il governo dell'ente territoriale e la disciplina deriva per gran parte da leggi regionali e da regolamenti e delibere espressione dell'autonomia riconosciuta. Occorre, inoltre, considerare che i musei sono molti e tra loro molto diversi²² e le differenze non dipendono solamente dal criterio dell'appartenenza e dalle competenze degli enti di riferimento, ma anche dal territorio e dall'ambiente culturale in cui sono inseriti.

Le attività del museo sono varie e comportano inevitabilmente profili di produttività economica, dato che i compiti non si limitano alla conservazione e all'esposizione con carattere descrittivo per finalità di conoscenza dei beni; il servizio pubblico di fruizione del museo si è evoluto e si estende all'offerta di diversi servizi culturali aggiuntivi. La capacità di attrarre visitatori e finanziatori privati, da cui deriva una significativa competizione tra gli istituti, è fonte di introiti che integrano le risorse pubbliche ad essi destinate; questi profili economici sono utili riferimenti per l'affermazione dello schema dell'impresa museale. I dati circa l'affluenza e le entrate prodotte derivano da indagini secondo parametri di raccolta delle informazioni non omogenei, ma influenzate dal contesto territoriale e dai criteri adottati all'Istat e dall'ufficio di statistica del Ministero²³. Peraltro, per un quadro accurato, occorre distinguere le varie fonti a seconda si tratti di servizi consistenti nella vendita di biglietti o di beni acquistati nei *bookshop* oppure nell'organizzazione di mostre e servizi museali in senso proprio o di visite guidate.

Questi aspetti evidenziano che i musei statali o di enti territoriali le cui attività siano limitate alla conservazione, tutela e restauro di beni culturali, non sono in grado di provvedere autonomamente al loro sostentamento e alle innovazioni richieste dagli utenti per nuove esperienze museali e di "immersione" in nuovi percorsi anche virtuali; da

TA, *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in *Aedon*, 2004, n. 2.

²² Per indagini aggiornate v. www.istat.it. In particolare, "Musei ed istituti similari", 18 marzo 2021; "Indagine sui musei e le istituzioni similari", 16 febbraio 2021; "Statistiche culturali", 18 dicembre 2020; "I percorsi museali in Italia nel 2018", 30 luglio 2020; "I musei statali: andamento e scenari", 21 maggio 2020; "I musei statali al tempo del Covid-19", 21 maggio 2020; "L'Italia dei musei", 23 dicembre 2019.

²³ Si rinvia a www.statistica.beniculturali.it.

ciò il valore economico limitato dell'attività svolta che occorrerebbe incrementare per una migliore la gestione della fruibilità e degli altri servizi²⁴.

La ricostruzione dell'impresa museale, che potrebbe coinvolgere anche i musei non statali se dotati di un'adeguata autonomia, richiede modifiche dell'attuale struttura organizzativa interna e per le forme di gestione di attività e di erogazione di servizi occorre applicare il principio di economicità delle aziende nel senso dell'equilibrio di bilancio tra costi e ricavi con le note difficoltà anche per alcune "barriere" sociali e territoriali che ostacolano i consumi culturali e le modalità di copertura del fabbisogno finanziario²⁵. Al quesito se in concreto sia possibile ricondurre il museo ad un'impresa, si prospetta una risposta positiva, come "forma organizzativa finalizzata al conseguimento di risultati positivi" e non solo con riferimento al bilancio, anche se il profilo economico non può essere trascurato, dato che non è corretto ricondurre lo schema solamente ad un'organizzazione privata, considerata la risalente presenza dell'impresa pubblica²⁶.

Alcune Regioni hanno contribuito al percorso verso l'impresa museale con risalenti scelte legislative²⁷ anche di carattere sperimentale;

²⁴ Per questi aspetti critici v. W. SANTAGATA, *La fabbrica della cultura*, cit., 113 ss.

²⁵ Circa le problematiche generali dell'economicità delle aziende culturali v. P. DUBINI, *Le aziende che operano nelle arti e nella cultura e i loro assetti istituzionali*, in P. DUBINI, F. MONTANARI, A. CIRRICIONE (a cura di), *Management delle aziende culturali*, cit., 132 ss., spec. 134. Tra gli ostacoli alla diffusione dei consumi culturali, l'Autrice indica le "barriere monetarie" nel senso di risorse limitate dei cittadini, spesso non destinate alla cultura ma a bisogni più urgenti, le "barriere psicologiche" a fronte di nozioni specialistiche di formazione non note alla maggioranza del pubblico e, quindi, le "barriere conoscitive e informative". Inoltre, vi sono "barriere distributive" per il profilo territoriale e "barriere civiche" nel senso di mancata partecipazione alla formazione delle decisioni nel settore culturale.

²⁶ S. SETTIS, *op. cit.*, 95-96, ritiene che un esempio significativo di impresa pubblica sia proprio il Ministero dei beni culturali con le relative articolazioni, incentrando l'attenzione sull'esigenza di funzionalità e sulle modalità di coinvolgimento delle imprese private; il settore privato non può, comunque, sostituirsi al pubblico ma aggiungersi, anche se nell'esperienza di Paesi stranieri (soprattutto anglosassoni), la gestione privata funziona meglio di quella pubblica e sembra il modello giusto da imitare.

²⁷ Per l'esame di queste leggi regionali C. BARBATI, *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, cit., 7 ss. Le discipline regionali erano incentrate sulle competenze amministrative, v. l. r. Puglia 12 aprile 1979, con norme in materia di enti locali e di isti-

assai interessante la disciplina dei “sistemi museali” composti da musei di un certo territorio secondo criteri di collaborazione e di coordinamento, al fine di incentivare la fruizione e l’interesse per i musei nonché modalità positive di gestione economica ancora prima della riforma costituzionale del 2001 e del Codice dei beni culturali del 2004, con una particolare attenzione per il decentramento amministrativo.

Già nel 1997 una legge²⁸ della Regione Lazio, che prevedeva norme in materia di beni e servizi culturali, definiva un sistema di qualità accertata, di certo compatibile con l’impresa museale secondo una prospettiva moderna, che comporta l’attribuzione di risorse per un’attività rilevante di promozione e requisiti di qualità delle prestazioni.

Altrettanto interessante l’intervento normativo²⁹ della Regione Umbria sul sistema museale regionale, soluzione frequente anche se altre Regioni hanno adottato forme diverse di coordinamento dei musei del territorio e in qualche caso un testo normativo³⁰ complesso di sistemazione del settore, anticipando il ruolo dei privati nella sponsorizzazione e nella stipulazione di accordi per la partecipazione alla gestione e valorizzazione dei beni culturali.

Le successive modifiche delle discipline regionali sono dipese dalle varie fasi di decentramento amministrativo previste nel tempo dalle leggi statali come integrazione e mero adattamento delle funzioni, senza interventi più significativi e spesso adottando quali strumenti più incisivi gli

tuzioni di interesse locale; l. r. Abruzzo, 9 agosto 1999, n. 61, che si è distinta per i principi innovativi, in tema di salvaguardia e valorizzazione dei beni culturali e di organizzazione dei musei, articolata “per ambiti subregionali” e basato sull’autonomia dei soggetti partecipanti, assicurando “livelli minimi qualitativi e quantitativi delle dotazioni e delle prestazioni” per la funzionalità e la redditività dei musei. V. anche l. r. Marche, 24 marzo 1998, n. 6, circa nuove norme in materia di salvaguardia e di valorizzazione del patrimonio culturale e di organizzazione di un “sistema del museo diffuso” come sistema unitario, analogamente alla legge della Regione Abruzzo. Per la promozione dell’arte contemporanea, v. l. r. Lombardia, 29 aprile 1995, n. 35, per il coordinamento e sviluppo di sistemi integrati di beni e servizi culturali, in seguito presupposto di un accordo tra alcuni musei per acquisire opere d’arte contemporanea, e l. r. Toscana, 18 febbraio 2005, n. 33. Per le più recenti leggi regionali v. Capitolo II, § 3.

²⁸ l. r. Lazio 24 novembre 1997, n. 42.

²⁹ l. r. Umbria 22 dicembre 2003, n. 24.

³⁰ l. r. Liguria, 31 ottobre 2006, n. 33, “Testo unico in materia di cultura”; v. art. 16.

accordi con il Ministero, scelta regionale che ha escluso gli enti locali e il possibile contributo dei privati³¹.

Per il legislatore regionale sono centrali la valorizzazione e l'attuazione degli artt. 102 e 112 del Codice mediante norme utili per comprenderne meglio il significato; la legge regionale può disciplinare la fruizione e la valorizzazione dei beni culturali situati negli istituti e nei luoghi della cultura non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità, in linea con i principi del Codice.

In anni più recenti, dopo l'entrata in vigore del Codice dei beni culturali, alcune iniziative di enti locali hanno riguardato la natura giuridica dei musei, come nel caso della trasformazione dei musei civici dalla gestione diretta dell'ente territoriale alla fondazione, soluzione di privatizzazione in seguito esaminata (§§ 12, 14 e 14.1.), ente privato aperto alla partecipazione di soggetti pubblici o privati *non profit*.

L'intervento del legislatore nazionale ha uniformato le scelte, pur considerata la natura del tutto particolare del settore in relazione alla specificità dei beni culturali conservati e valorizzati nel museo nonché lo stesso legame con lo sviluppo economico del territorio in cui gli enti sono inseriti. Tuttavia, a partire dal d.p.r. 2 luglio 2009, n. 91, è emerso l'intento per una competenza centrale specialistica di valorizzazione del patrimonio culturale con l'istituzione di un'apposita Direzione generale, che però non ha dato prova di particolare incisività, ma al contrario di "rallentamento" delle decisioni pubbliche dato che essa si è aggiunta alle direzioni regionali e alle soprintendenze, con l'aggravio di ulteriori vincoli normativi per i musei³².

Per alcuni profili di autonomia organizzativa e scientifica, peraltro già approfondita dall'atto di indirizzo del 2001 sui criteri tecnico scientifici e sugli standard di funzionamento e sviluppo dei musei³³, e statutaria per finalità di valorizzazione e di fruizione del patrimonio, occorre arrivare alla riforma del 2014 per i musei statali. Dopo

³¹ C. BARBATI, *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, cit., 8.

³² Per la riorganizzazione del Ministero v. d.p.r. 26 novembre 2007, n. 233, in base all'art. 1, comma 404, della l. 27 dicembre 2006, n. 296, e, in particolare, l'art. 8 del regolamento modificato dal d.p.r. 2 luglio 2009, n. 91. V. anche G. SCIULLO, *Il Mibac dopo il d.p.r. 91/2009: il "centro" rivisitato*, in *Aedon*, n. 3, 2009.

³³ V. d.m. 10 maggio 2001.

un'evoluzione lenta, i frequenti interventi normativi sono stati adottati con un atteggiamento di "conservazione" delle competenze centrali.

Le difficoltà riguardano anche i musei degli enti locali per i quali vi sono i medesimi obiettivi di tutela e di valorizzazione, ma in concreto con uno statuto giuridico di limitata autonomia, dato che sono inseriti nell'amministrazione comunale³⁴. Vi sono, tuttavia, alcune esperienze di musei già evolute fin dal momento della loro istituzione, in quanto favorite dalla natura di musei di arte contemporanea e dal diretto coinvolgimento di privati³⁵, secondo scelte di gestione economica e attività ulteriori in senso imprenditoriale con il fine di produrre risorse.

Allo sviluppo territoriale può contribuire la potestà legislativa delle Regioni come strumento di orientamento del settore culturale. In questo quadro generale, la valorizzazione del patrimonio culturale, la creatività³⁶ e la cultura si sono affermati come fattori di crescita per l'espansione della sfera culturale nell'economia nelle forme della produzione e domanda di "beni simboli"³⁷, che contribuiscono alla diffusione dell'immagine di un territorio, di servizi culturali e meno diffusamente di opere d'arte, dato che richiedono una rilevante disponibilità economica³⁸. In questo contesto, il museo si è evoluto dall'esclusiva conservazione per i compiti di tutela delle opere d'arte all'organizzazione di esposizioni per diffonderne il valore.

Negli ultimi decenni le funzioni del museo si sono ampliate per la diffusa trasformazione in effettivo "centro culturale" mediante attività di ricerca, eventi e progetti che coinvolgono il territorio e la comunità, la promozione dell'immagine dell'ente³⁹. La missione di esposizione di ope-

³⁴ Per enti locali e servizi culturali v. G. SCIULLO, *Gestione dei servizi culturali e governo locale dopo la pronuncia 272 del 2004 della Corte Costituzionale*, in *Aedon*, 2004, n. 3; G. PIPERATA, *I servizi culturali nel nuovo ordinamento dei servizi degli enti locali*, in *Aedon*, 2003, n. 3.

³⁵ Si rinvia all'esperienza vincente del Museo di Arte moderna e contemporanea di Trento e Rovereto (Mart), istituito nel 1987.

³⁶ La creatività produce cultura e contribuisce all'innovazione, aumentando la propensione delle persone ad investire nelle competenze e nelle loro capacità; la cultura e la creatività sono strettamente collegate e sono al centro dello sviluppo locale e per approfondimenti v. W. Santagata, *Il governo della cultura*, cit., 40 ss.

³⁷ Ad es., opere di design.

³⁸ Per l'attualità delle tematiche delineate da W. SANTAGATA, *op. ult. cit.*, 41-42.

³⁹ W. Santagata ha definito il museo "una straordinaria macchina per la produ-

re si è arricchita nel tempo di nuove attività, anche se il problema centrale resta il reperimento di risorse per la gestione, dato che sicuramente il modello della sola conservazione del patrimonio (collezioni permanenti) è inadeguato se non integrato da una prospettiva moderna di creatività, al fine di una maggiore conoscenza delle opere e di attenzione per esse. Questa moderna prospettiva comporta un ripensamento dello schema giuridico vigente di gestione e richiede il completamento della riforma dell'organizzazione interna dei musei statali circa l'effettivo inserimento di professionalità di rilievo (storici dell'arte, restauratori, esperti nell'organizzazione di mostre e di *marketing*, di giuristi esperti del settore), in base a scelte del direttore dell'istituto e di un adeguamento della missione caratterizzante, considerata la nuova definizione di ICOM 2022.

I profili che sono ancora oggetto di dibattito sono rilevanti e riguardano la gratuità dell'accesso al museo, prevalente nel caso di musei civici, soluzione che è espressione di una politica di "democratizzazione"⁴⁰, e la transizione dal museo come singola istituzione a istituto della cultura e di ricerca davvero integrato nel territorio di riferimento, che contribuisce allo sviluppo economico e sociale⁴¹.

zione di cultura, soprattutto se si asseconda la sua trasformazione in centro culturale polifunzionale, promotore di eventi, democratico, a libero accesso e soggetto attivo dello sviluppo locale" e per produrre cultura un museo "deve sviluppare un legame a due vie con i suoi utenti: stimolarli al consumo di cultura ed esserne stimolato" favorendo il massimo accesso alle produzioni museali e il legame con il territorio e la comunità locale, v. ID., *La fabbrica della cultura*, cit., 111-112.

⁴⁰ Per l'"Elogio della gratuità e del contributo volontario" a fronte del museo italiano che, come è noto, non è un bene ad accesso libero, ma è vicino a un'impostazione liberale e non allo schema di *welfare* prevalente nel sistema anglosassone; la regola è "entra chi paga" ed è evidente che di regola "Il museo italiano non è un bene a libero accesso. L'ipotetica fila dei potenziali entranti viene drasticamente spezzata in due: entrano quelli disposti a pagare il prezzo stabilito, restano fuori *tutti gli altri*", così W. SANTAGATA, *La fabbrica della cultura*, cit., 113-116. L'Autore propone la soluzione dell'ingresso gratuito e del contributo volontario come offerta; il deficit è calcolabile come differenza tra le entrate e il costo complessivo può essere integrato dal contributo volontario, dai ricavi dei servizi commerciali (bookshops, bar, diritti di riproduzione) e dal finanziamento statale o privato (donazione e sponsorizzazione). Inoltre, al museo dovrebbe collegarsi a progetti culturali collegati al coinvolgimento del pubblico e alla didattica per gli studenti.

⁴¹ Per questi aspetti da tempo oggetto di studio v. W. SANTAGATA, *La fabbrica della cultura*, cit., 112-113. Si consideri il fenomeno della diffusione dell'immagine del

3. *Organizzazione e parziale autonomia (anche speciale) dei musei statali*

La riforma dell'organizzazione⁴² ha introdotto l'autonomia speciale per i musei statali di rilevante interesse nazionale incentrata su profili tecnico-scientifici e gestionali come autonomia finanziaria, contabile e organizzativa, ai sensi dell'art. 8, comma 1, del d.m. 23 dicembre 2014; i direttori sono espressione di questa autonomia, nominati con le modalità di cui all'art. 30, comma 6, del d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171 e del d.m. 27 novembre 2014 che disciplina i criteri e le procedure per il conferimento degli incarichi dirigenziali⁴³, ma gli istituti sono comunque sottoposti alla Direzione generale Musei. Non sono incluse nell'autonomia speciale il reclutamento e la gestione del personale afferente al museo, rientrante nel pubblico impiego dell'amministrazione centrale.

La Direzione generale, articolata in due servizi dirigenziali⁴⁴, cura le collezioni dei musei e dei luoghi della cultura statali, sovrintende al sistema museale nazionale e coordina i livelli regionali nonché le funzioni di valorizzazione di tutti gli istituti e i luoghi della cultura di pertinenza dello Stato o costituiti dallo Stato⁴⁵.

Gli enti museali si caratterizzano per i compiti di tutela, di valorizzazione delle raccolte in consegna, assicurando la fruizione pubblica; il significativo livello di autonomia decisionale tecnico-scientifica emerge dagli statuti adottati dal consiglio di amministrazione e approvati con decreto del Ministro, su proposta del Direttore Generale Musei, e dall'obbligo di presentare un bilancio come strumento di rendicontazione economico-finanziaria che è simile a quello adottato da imprese private.

museo nel territorio come contributo all'identità collettiva, alla sua ricchezza e al lavoro, rilevante per le politiche urbane e regionali di sviluppo, soprattutto mediante la creazione di distretti come concentrazione di attività collegate v. 117-121. In generale, per la teoria dei distretti culturali v. ID., *Cultural Districts and their Role in Developed and Developing Countries*, in V. A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, cit., 1101 ss.

⁴² V. C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 125 ss.

⁴³ Come previsto, dall'art. 10, comma 2, del d.m. 23 dicembre 2014.

⁴⁴ Un servizio per gli affari generali e le collezioni e l'altro sulla gestione e sulla valorizzazione dei musei e dei luoghi della cultura.

⁴⁵ Art. 20.

È possibile individuare la *mission* – concetto dell'impresa – che definisce gli obiettivi aziendali di riferimento per l'organizzazione e la gestione delle attività e delle risorse umane e il necessario coinvolgimento di soggetti esterni; quindi, è determinante la scelta della forma giuridica più adeguata alla missione, anche se non è un aspetto risolutivo di tutti i problemi collegati alla gestione dei beni culturali e dei servizi. La stesura dello statuto ha una rilevanza sostanziale per l'operatività di meccanismi di *governance* che hanno natura imprenditoriale⁴⁶ e non è un adempimento meramente formale. Si consideri la missione definita nello Statuto della Pinacoteca di Brera, museo statale di rilevante interesse nazionale dotato di autonomia, anche se parziale in quanto per diversi aspetti ancora dipendente da vincoli giuridici espressi nella riforma del 2014, che derivano da soluzioni di compromesso tra principi di autonomia e regole generali sulle pubbliche amministrazioni.

La successione delle denominazioni e delle relative competenze è stata piuttosto concitata, dato che le vigenti Direzioni regionali Musei, istituite dal d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, in vigore dal 5 febbraio 2020, derivano dai Poli museali regionali, istituiti dal d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171, per la gestione di musei, istituti e aree archeologiche i cui compiti prima rientravano in altri uffici. I Poli museali sono stati sostituiti dalle Direzioni territoriali delle reti museali, previste dal d.p.c.m. 19 giugno 2019, n. 76, le quali a loro volta sono confluite nelle Direzioni regionali musei.

Per l'amministrazione centrale e periferica, il d.m. 28 gennaio 2020 ha individuato, con finalità di integrazione e di adeguamento all'assetto organizzativo delineato dall'ultimo d.p.c.m. 2 dicembre 2019, gli uffici dirigenziali di livello non generale e gli istituti dotati di autonomia speciale in specifici elenchi allegati⁴⁷; sono, ad es., indicate le Soprintendenze Archeologia, belle arti e paesaggio secondo i riferi-

⁴⁶ Si rinvia a G. MAGNANI, *op. cit.*, 54 e 223 ss.

⁴⁷ Allegati 1 e 2. L'allegato 3 definisce le unità dirigenziali non generali del Segretariato generale e delle Direzioni generali dell'Amministrazione centrale del Ministero con le relative competenze e, in particolare, la Direzione generale Musei è internamente ripartita nel Servizio I amministrativo e vigilanza e Servizio II Sistema museale nazionale. L'allegato 4 consiste in un elenco ricognitivo per Regioni degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero in quanto amministrazione periferica, e degli istituti dotati di autonomia speciale, inclusi gli uffici periferici di livello dirigenziale generale.

menti territoriali di competenza (che non coincide con la Regione) e, tra gli istituti dotati di autonomia speciale, importanti gallerie e noti musei che afferiscono alla Direzione generale Musei, mentre l'articolazione delle Direzioni regionali Musei coincide con il territorio delle Regioni e, in aggiunta, la Direzione Musei statali della città di Roma oltre a quella per il Lazio.

Il più recente decreto⁴⁸ 15 ottobre 2021, n. 358 ha previsto modifiche a quello precitato del 2020, in attuazione di alcune iniziative di riordino dell'organizzazione e, in particolare, contenute nel d.l. 1° marzo 2021, n. 22 (conv. l. 22 aprile 2021, n. 55, "Disposizioni urgenti in materia di riordino delle attribuzioni dei Ministeri") e nel d.p.c.m. 24 giugno 2021, n. 123, di modifica del regolamento di organizzazione del Ministero della cultura, degli uffici di diretta collaborazione e dell'Organismo indipendente di valutazione delle *performance*. Questo intervento del 2021 ha comportato, oltre ad alcuni adeguamenti delle denominazioni degli enti e correzioni delle voci, una revisione dell'elenco degli istituti dotati di autonomia speciale⁴⁹.

Considerata l'intricata successione di norme, si concentra l'esame sulla disciplina vigente che riproduce lo schema iniziale dei Poli museali regionali⁵⁰ con alcune integrazioni per una nuova attenzione al territorio; infatti, il d.p.c.m. n. 171/2014 aveva istituito queste amministrazioni periferiche con funzioni e compiti coincidenti con quelli attualmente esercitati dalle direzioni regionali Musei previste dal d.p.c.m. n. 169/2019. Nel 2014 è emersa la nuova visione del museo e dei luoghi della cultura secondo una prospettiva moderna di fruizione e di valorizzazione dei beni culturali con un sostanziale ripensamento della materia con il d.l. n. 83 del 2014 (convertito nella l. n. 106 del 2014), volto ad adeguare i musei italiani agli standard internazionali per lo sviluppo della cultura mediante l'innovazione tecnologica e digitale.

⁴⁸ V. d.m. 15 ottobre 2021, n. 358, Modifiche al decreto 28 gennaio 2020, recante "Articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero della cultura".

⁴⁹ Art. 1, comma 1, lett. e) con riferimento all'Allegato 2 del d.m. 28 gennaio 2020 circa l'elenco degli istituti dotati di autonomia speciale.

⁵⁰ Si rinvia a C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2017, 127 ss.

Peraltro, il d.p.c.m. n. 169/2019 ha modificato l'impostazione del precedente d.p.c.m. n. 76/2019 che era volto ad introdurre un ambito di competenza diversa per le "direzioni territoriali di reti museali"⁵¹ non coincidenti con l'intero territorio della Regione.

Le Direzioni regionali sono articolazioni periferiche della Direzione generale Musei, uffici dirigenziali a cui afferiscono i musei, i parchi archeologici e gli istituti della cultura statali⁵², e svolgono una funzione di coordinamento anche per gli istituti e i luoghi della cultura insediati nella Regione per i quali l'art. 33 del d.p.c.m. n. 169/2019 prevede un'autonomia speciale⁵³. In sostanza, in base all'art. 42 la competenza delle Direzioni regionali include fruizione e valorizzazione e, più precisamente, assicurano "l'espletamento del servizio pubblico di fruizione e di valorizzazione degli istituti e dei luoghi della cultura" in consegna allo Stato o ad esso affidati in gestione e di quelli riconosciuti dall'art. 33, comma 2, lett. a) del d.p.c.m. n. 169/2019 come uffici ad autonomia speciale di livello dirigenziale generale nonché dei musei, parchi archeologici e di altri luoghi della cultura dotati di autonomia speciale per il rilevante interesse nazionale⁵⁴. Quindi, è chiaramente definito il contesto regionale dell'azione e l'obiettivo ampio dello sviluppo culturale dei relativi territori, mediante la definizione delle strategie e degli obiettivi comuni di valorizzazione e la promozione di percorsi culturali. Inoltre, in base al comma 1 dell'art. 42 le direzioni devono organizzare periodicamente una conferenza dei direttori dei musei statali, inclusi quelli degli istituti di livello dirigenziale generale. Il riferimento regionale si coordina bene con l'art. 112 del Codice, dato che richiama modelli di cooperazione su base regionale o subregionale che possono coinvolgere diversi soggetti di vari settori⁵⁵.

⁵¹ Art. 34 del d.p.c.m. n. 76/2019.

⁵² Artt. 42 e 43, comma 3, del d.p.c.m. n. 169/2019.

⁵³ L'art. 33, commi 3 (lett. a e b) e 4, prevede un elenco di musei, parchi archeologici e luoghi della cultura per i quali, considerato il rilevante interesse nazionale, è prevista un'autonomia speciale e l'inquadramento in uffici di livello dirigenziale generale e non generale, con possibilità di integrazione e ridefinizione della lista, come in effetti è accaduto a partire dal d.p.c.m. n. 171/2014 al d.p.c.m. n. 169/2019. Riguardo al tema dibattuto del conferimento dell'incarico di direzione v. C. BARBATI, *Organizzazione e soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2020, 118.

⁵⁴ Art. 33, comma 3, del d.p.c.m. n. 169/2019.

⁵⁵ Art. 42, comma 2, lett. o), p), u).

In concreto, le Direzioni regionali sono state istituite nel numero di venti con sede in una o più Regioni o in una Città metropolitana⁵⁶ con finalità di razionalizzazione delle sedi e per la Regione Lazio, oltre alla direzione regionale Musei, è stata istituita una specifica direzione Musei statali della Città di Roma per un'adeguata distribuzione dei compiti e degli oneri per il relativo territorio.

Il direttore⁵⁷ esercita compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e di monitoraggio di tutte le attività di gestione, comunicazione, valorizzazione e di promozione del sistema museale nazionale nella Regione di riferimento e, più precisamente, definite nell'art. 42, comma 2, quali la promozione di un sistema museale regionale integrato, favorendo la creazione di reti museali⁵⁸, che includono gli istituti e i luoghi della cultura statali e non statali e di altri soggetti pubblici e privati presenti nel territorio, e l'omogeneità di servizi e di standard qualitativi nell'intero sistema regionale. Alle Direzioni regionali afferiscono gli istituti con sede nella Regione e che possono essere gestiti singolarmente o in forma integrata, in linea con il compito strategico di tutela dei caratteri specifici del patrimonio e delle collezioni, anche mediante la creazione di sistemi misti composti da musei statali, di altre amministrazioni e di privati, al fine di garantire la fruizione del museo-territorio italiano.

Al direttore regionale sono assegnati compiti di definizione del

⁵⁶ Per l'individuazione delle Direzioni regionali Musei si rinvia al d.m. 28 gennaio 2020, Allegato 2, da cui risultano diciotto direzioni regionali Musei e per le quattro direzioni delle Regioni Friuli Venezia-Giulia, Liguria, Marche e Umbria l'incarico è stato attribuito ai direttori dei musei ad autonomia speciale presenti nelle medesime Regioni. Questo d.m. ha aggiornato l'elenco degli istituti, luoghi della cultura e degli altri complessi assegnati alle Diverse direzioni regionali, prima previste come Poli museali regionali nell'Allegato 3 del d.m. 23 dicembre 2014. In seguito, il d.m. del 2020 è stato modificato dal d.m. 15 ottobre 2021.

⁵⁷ I dirigenti sono nominati dal direttore generale della Direzione generale Musei; inoltre, l'incarico di direttore regionale dei Musei può essere attribuito, senza spese ulteriori, al direttore di un museo, parco archeologico o istituto della cultura ad autonomia speciale *ex art.* 33, comma 3, del d.p.c.m. n. 169/2019, con il fine di limitare il numero delle direzioni regionali Musei.

⁵⁸ Da tempo questo schema è stato oggetto di studio v. S. BAGDADLI, *Le reti di musei. L'organizzazione a rete per i beni culturali in Italia e all'estero*, Egea, Milano, 2001.

progetto culturale del museo statale nel sistema museale regionale, di quantificazione del prezzo dei biglietti di ingresso, in coerenza con le linee guida della Direzione generale dei musei e sentiti i direttori, e di individuazione degli orari di apertura per un'estesa fruizione. Si aggiungono la vigilanza sui beni consegnati agli istituti e l'esecuzione di interventi conservativi, l'autorizzazione al prestito dei beni culturali delle collezioni per mostre o esposizioni sul territorio nazionale o in altri Paesi, previo parere della direzione generale Musei.

Alla luce di questo quadro normativo e dell'art. 7 del d.m. 23 dicembre 2014, il direttore generale Musei deve favorire la costituzione di sistemi museali regionali nella prospettiva dell'ampio e articolato sistema museale nazionale, schema organizzativo destinato "alla messa in rete dei musei italiani e alla integrazione dei servizi e delle attività museali" e, quindi, come rete aperta alla partecipazione volontaria di tutti i musei e luoghi della cultura, pubblici e privati, che richiedano l'accREDITAMENTO di cui al d.m. 21 febbraio 2018, n. 113 secondo i livelli minimi uniformi di qualità indicati nel decreto.

La Direzione generale cura le collezioni dei musei e dei luoghi della cultura statali per le scelte di acquisizione, di prestito, catalogazione, fruizione e valorizzazione, sovrintende al sistema museale nazionale e coordina le Direzioni regionali, oltre ai compiti di valorizzazione del patrimonio culturale relativo agli istituti e luoghi della cultura di pertinenza dello Stato o costituiti dal medesimo.

Quindi, il sistema museale nazionale coinvolge la Direzione generale Musei e le Direzioni periferiche regionali; questa impostazione deriva dal lavoro di una commissione di studio, composta da rappresentanti del Ministero e di ICOM Italia, che ha esaminato le esperienze dei musei inglesi e francesi e adottato la soluzione dell'accREDITAMENTO con valutazioni e monitoraggio sulla base di standard minimi e di procedure di collaborazione tra Stato e Regioni.

Lo schema è stato recepito dal d.m. 21 febbraio 2018, sui livelli minimi uniformi di qualità per i musei di appartenenza pubblica, al fine di incrementare la fruizione del patrimonio culturale, la relativa protezione, l'accesso di qualità e la promozione di c.d. "economie di scala". Tuttavia, il decreto, pur riferendosi al modello e alla missione di museo definiti dall'ICOM, non ha imposto una soluzione del tutto nuova ed estranea al nostro ordinamento, dato che sono stati confer-

mati alcuni aspetti tradizionali come scelta di compromesso, perseguendo allo stesso tempo l'obiettivo di ricondurre i musei agli standard museali internazionali.

3.1. *Gli istituti museali e l'ambito di effettiva autonomia*

L'art. 43 del d.p.c.m. n. 216/2019 delinea i tratti fondamentali del museo statale e degli altri luoghi della cultura, a cui si aggiungono ulteriori norme, circa il funzionamento e lo statuto, contenute nel d.m. 23 dicembre 2014, più volte modificato ed integrato per l'elenco degli istituti dotati di autonomia speciale.

Le definizioni principali contenute nell'art. 35 del d.p.c.m. n. 171/2014 sono confermate nel regolamento del 2019, che richiama la nozione contenuta nel Codice⁵⁹ dell'ICOM e definisce i musei e gli altri enti sono "istituzioni permanenti, senza scopo di lucro, al servizio della società e del suo sviluppo"⁶⁰. Sono aperti al pubblico e compiono ricerche che riguardano le testimonianze materiali e immateriali dell'umanità e del suo ambiente; le acquisiscono, le conservano, le comunicano e le espongono ai fini di studio, educazione e diletto, promuovendone la conoscenza presso il pubblico e la comunità scientifica". Inoltre, come esplicita il comma 2 dell'art. 43 "sono dotati di autonomia scientifica e svolgono funzioni di tutela e valorizzazione delle raccolte in loro consegna, assicurandone la pubblica fruizione". La definizione illustrata è ampia e più dettagliata per le attività in collegamento funzionale tra museo e beni culturali, quindi, arricchisce e supera il contenuto dell'art. 101 del Codice.

L'autonomia statutaria è disciplinata dal medesimo art. 43, comma 2, e consente la stipula di convenzioni per finalità di ricerca e di formazione con enti pubblici e istituti esterni; questo atto costitutivo contiene i principi riguardo alla missione, all'organizzazione e agli obiettivi prefissati in linea con il d.m. 10 maggio 2001 (criteri tecnico-scientifici e standard di funzionamento e sviluppo dei musei) ed il Codice etico ICOM.

Il comma 2 dell'art. 43 prevede l'autonomia scientifica e i compiti

⁵⁹ V. art. 3.1.

⁶⁰ Come confermato anche dal d.p.c.m. n. 79/2016.

di tutela e valorizzazione delle raccolte in loro consegna, assicurandone la pubblica fruizione. E', inoltre, riservata una condizione di speciale autonomia ad alcuni noti musei e luoghi della cultura, inseriti in un elenco ricognitivo "aperto", giustificata dal rilevante interesse nazionale; questo diverso regime riguarda i profili finanziario, organizzativo e contabile e l'inquadramento nello schema degli uffici dirigenziali che dipendono dalla Direzione generale musei⁶¹.

La soluzione dell'autonomia speciale era già prevista dal d.p.c.m. n. 171/2014 dopo un acceso dibattito per individuare lo schema di soggettività autonoma più adeguato, al fine di superare la configurazione tradizionale di ufficio⁶² della Soprintendenza e le modalità di gestione nella prospettiva di una maggiore efficienza. Il riconoscimento di istituti autonomi mediante una specifica individuazione e classificazione ha decisamente innovato il concetto stesso di museo statale: da "oggetto" indentificato con i beni conservati a soggetto giuridico, come evidenzia il noto art. 43 del d.p.c.m. 169/2019 che sottolinea il carattere di istituzione permanente senza scopo di lucro al servizio della società e del suo sviluppo.

La riforma ha definito tre schemi organizzativi di museo statale⁶³: il museo-ufficio, il museo-ufficio dirigenziale dotato di autonomia gestionale speciale⁶⁴ ed inserito in un elenco "aperto"⁶⁵ di istituti con queste caratteristiche, e il museo-fondazione⁶⁶ con personalità giuridica *ex art.* 19 del d.m. 23 dicembre 2014, alla cui gestione partecipano l'amministrazione statale, altri soggetti pubblici e privati in applicazione di un criterio di ampia collaborazione.

⁶¹ Artt. 33, comma 3, e 43, comma 3.

⁶² V. art. 8 del d.lgs. n. 368/1998, in seguito abrogato dal d.p.c.m. n. 171/2014, prevedeva autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria nonché di autonomia statutaria e regolamentare necessaria per indirizzare l'attività interna di conservazione e quella esterna per la valorizzazione e promozione del patrimonio, coerente con il d.m. 10 maggio 2001.

⁶³ V. artt. 30, 31, 34 e 35 del d.p.c.m. n. 171/2014 e ora artt. 18 (Direzione generale Musei), 33 (musei ad autonomia speciale), 39 (organi periferici, tra i quali la direzione regionale Musei), 42 (Direzione regionale Musei) e 43 (definizioni di museo, museo-ufficio e museo-ufficio dirigenziale e funzioni del direttore) del d.p.c.m. n. 169/2019.

⁶⁴ Ad es., Pinacoteca di Brera e Gallerie degli Uffizi.

⁶⁵ V. Allegato al d.m. 15 ottobre 2021, n. 358.

⁶⁶ Fondazione Museo delle Antichità Egizie di Torino.

Il museo-ufficio non dirigenziale è dotato di uno statuto, di un direttore (funzionario con un incarico specifico) e di autonomia tecnico-scientifica riconosciuta dal d.m. 23 dicembre 2014, in applicazione dei principi dell'ICOM. Inoltre, sono state previste aree funzionali con destinazioni di cura e gestione delle collezioni, di didattica, studio e ricerca, di *marketing* e di *fundraising*, servizi e rapporti con il pubblico, di finanze e gestione delle risorse umane, ecc.

Questo tipo di istituto museale è parte dell'organizzazione della Direzione regionale Musei in quanto ad essa afferisce, ruolo che fino al 2014 era svolto dalla Soprintendenza e, in seguito, dal Polo museale regionale e per breve tempo dalla Direzione territoriale delle reti museali. La scelta ha sicuramente alleggerito la soprintendenza, oggetto di un rilevante riassetto dei numerosi compiti; è stata anche istituita una soprintendenza in forma mista⁶⁷, secondo obiettivi incentrati prevalentemente sulla tutela ed attività di studio, ricerca in collaborazione con l'università e di formazione del personale.

Il museo-ufficio dirigenziale⁶⁸ si distingue per l'“autonomia speciale”, ma non ha personalità giuridica in quanto inserito nella struttura del Ministero, che provvede al sostegno delle spese per il personale; l'autonomia riconosciuta è di certo limitata a confronto con lo schema del museo-fondazione o dell'ente pubblico. Il consiglio di amministrazione, il comitato scientifico e il collegio dei revisori dei conti⁶⁹, che esercita attività di controllo della regolarità amministrativo-contabile, hanno compiti di supporto del direttore che, tra l'altro, presiede i primi due organi.

Il primo organo collegiale ha una composizione di spiccato valore tecnico e, oltre al direttore del museo, include quattro esperti del settore, designati dal Ministro per cinque anni, di cui uno d'intesa con il Ministro dell'economia e uno designato dal Consiglio superiore dei beni culturali. Ad esso spetta l'adozione dello statuto, previo parere

⁶⁷ La soprintendenza “c.d. mista” belle arti e paesaggio e la soprintendenza unica archeologia, belle arti e paesaggio sono schemi già noti prima del 2014, in quanto adottati in alcune Regioni (ad es., in Toscana), al fine di migliorare il buon andamento del settore mediante un unico soggetto interlocutore nei rapporti con le altre amministrazioni. V. L. CASINI, *Ereditare il futuro*, cit., 188-189.

⁶⁸ Ad es., l'esperienza della soprintendenza speciale di Pompei attivata nel 1997.

⁶⁹ Art. 13 del d.m. 23 dicembre 2014.

positivo del comitato scientifico e del collegio dei revisori dei conti e successiva approvazione dal Ministro, su proposta del direttore generale Musei. È, inoltre, prevista l'approvazione della carta dei servizi e del programma di attività del museo anche pluriennale, dopo accertamenti di sostenibilità finanziaria, del bilancio di previsione e del conto consuntivo, oltre ad un ruolo decisionale riguardo a questioni sottoposte dal direttore. Il comitato scientifico, che si caratterizza ovviamente per la qualificata composizione tecnica in materia di tutela e di valorizzazione, include membri designati dalla Regione e dall'ente locale in cui ha sede e svolge una funzione consultiva a sostegno del direttore nella stesura dei programmi museali⁷⁰.

I musei ad autonomia speciale sono gli unici uffici che possono essere considerati organi in senso stretto, in quanto possono manifestare all'esterno la volontà dell'ente con effetti giuridici. I direttori, scelti con procedure di selezione internazionale, sono comunque soggetti al Direttore generale dei Musei che esercita compiti di indirizzo e coordinamento e la funzione di vigilanza nei confronti dei musei ad autonomia speciale⁷¹.

L'art. 43, comma 4, del d.p.c.m. n. 169/2019 delinea il ruolo del direttore secondo una logica di stretto collegamento con il territorio regionale mediante compiti di programmazione, indirizzo, coordinamento e controllo, per compiti di organizzazione di mostre ed esposizioni, di valorizzazione e promozione del patrimonio culturale mediante la stesura di progetti e l'applicazione di standard elevati di qualità nella gestione. Gli altri compiti riguardano l'incremento delle collezioni mediante acquisizioni, la gestione delle attività di conservazione e restauro, catalogazione.

Nel quadro delineato, la tutela è attribuita alle Soprintendenze e alle Direzioni generali, mentre la valorizzazione alle Direzioni regionali Musei e ai musei, dotati finalmente di un preciso inquadramento giu-

⁷⁰ Per gli altri compiti v. art. 12 del d.m. 23 dicembre 2014.

⁷¹ Art. 17. Il d.p.c.m. n. 76/2019 ha, inoltre, eliminato il consiglio di amministrazione e per quanto attiene alle competenze di gestione finanziaria e del personale e di stipulazione dei contratti sono state "centralizzate" nel ruolo di segretario generale, delle dirigenze generali "Bilancio", "Contratti" e "Musei"; la conseguenza è una sostanziale riduzione dell'autonomia dei musei e degli istituti di interesse nazionale.

ridico pur con difficoltà di applicazione⁷², e alla Direzione generale Musei a cui spetta gestire i luoghi della cultura e migliorare la conoscibilità dei beni in senso qualitativo. La *ratio* di fondo è quella di promuovere un sistema misto caratterizzato da musei statali, musei di altri enti pubblici e amministrazioni locali nonché di privati, al fine di assicurare la fruizione nei diversi territori di appartenenza.

Il modello di autonomia è di tipo organizzativo mediante il decentramento di diversi compiti affidati ad apposite strutture, mentre prima spettavano ad organi sovraordinati (le Soprintendenze) e una gestione secondo criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Non è, comunque, esclusa la possibilità di attribuire in futuro la personalità giuridica al singolo istituto museale, ma attualmente occorre tener conto dell'art. 19 del d.m. 23 dicembre 2014 che prevede la personalità giuridica esclusivamente per le fondazioni museali e i consorzi.

Peraltro, l'art. 5 del medesimo d.m. del 2014 prevede le forme di gestione dei musei statali attribuendo al Direttore generale Musei il compito di favorire la costituzione ai sensi degli artt. 112 e 115 del Codice, di consorzi e/o fondazioni museali di partecipazione pubblico-privata e di individuare, secondo indirizzi e criteri dettati dal Ministro e sentiti i direttori dei Poli (ora direzioni) regionali, i musei e luoghi della cultura da affidare in gestione indiretta a soggetti privati secondo le modalità *ex art.* 115 del Codice.

La soluzione del consorzio – ente consortile pubblico – non sembra essere diffusa, mentre sono state costituite alcune fondazioni museali (§§ 14. e 14.1). Il caso più rilevante di consorzio di gestione riguarda le Residenze Reali Sabaude⁷³; il consorzio conferisce autonomia

⁷² Si consideri le esigenze di “censimento” e di acquisizione dei dati necessari riguardo agli uffici, alle risorse e al personale.

⁷³ In base agli artt. 115, comma 2, e 112, comma 9. Il consorzio, costituito nel 2005, non può esercitare attività imprenditoriale, salvi i casi in cui non sia prevalente o sia strumentale oppure connessa con lo scopo del consorzio. I soggetti consorziati promotori sono il Ministero dei beni culturali, la Regione Piemonte, la città Venaria Reale, Compagnia di San Paolo e la Fondazione 1563 per l'arte e la cultura; questi enti hanno conferito beni al consorzio o affidato in gestione e destinato risorse al fondo consortile. Si rinvia allo statuto reperibile nel sito istituzionale del Comune di Venaria; inoltre, nel sito della Regione Piemonte è reperibile lo studio “Reggia di Venaria: un'esperienza irripetibile? Il processo che ha condotto al recupero e alla valorizzazione”. Peraltro, La Venaria Reale è attualmente anche la sede della fondazione di parte-

gestionale al complesso della Venaria Reale con obiettivi di conservazione e di valorizzazione degli immobili e degli altri beni culturali conferiti o affidati nonché di sostegno economico per il recupero di beni culturali, di miglioramento dell'offerta culturale e di erogazione di servizi secondo un piano strategico.

La gestione dei musei ad autonomia speciale rappresenta certamente un modello di autonomia organizzativa, ma limitata e solo in parte qualificabile come "manageriale"; sono, in effetti, previsti organi interni secondo gli schemi e le strutture tipiche del modello aziendale, però non dotati di un rilevante potere decisionale. Tuttavia, vi sono alcuni elementi significativi di autonomia in senso proprio ed emergono dagli statuti⁷⁴: la previsione del bilancio predisposto dal collegio dei revisori, la presenza del direttore del museo coadiuvato dal comitato scientifico e supportato dal consiglio di amministrazione, la ricezione di trasferimenti finanziari da parte dell'amministrazione centrale e la possibilità di generare e gestire introiti per la gestione dei beni nonché la promozione di iniziative per l'autofinanziamento. Ovviamente l'ambito di autonomia riconosciuto incide sulle responsabilità del direttore.

Sono previste differenze di compiti tra i musei autonomi a seconda del regime generale o non generale del dirigente; ad es., per la definizione dell'importo dei biglietti e dell'orario di apertura, gli uffici dirigenziali non generali devono attendere l'audizione della Direzione generale Musei e della Direzione regionale coinvolta e così anche per la stesura del progetto di gestione e dei servizi di valorizzazione. Mentre queste competenze rientrano tra i compiti del direttore del singolo istituto, se si tratta di musei uffici di livello dirigenziale generale. Quindi, l'autonomia presenta diversi limiti, ma soprattutto non si estende al reclutamento del personale e alla gestione del rapporto di lavoro, suscitando difficoltà nell'individuazione delle professionalità adeguate alle specifiche esigenze del museo.

cipazione di soggetti pubblici (Ministero ed enti territoriali) e privati "Centro per la conservazione e il restauro dei beni culturali" per interventi e la promozione di progetti e iniziative in base allo statuto reperibile in www.centrorestaurovenaria.it.

⁷⁴ Si rinvia, ad es., agli statuti delle Gallerie degli Uffizi, della Pinacoteca di Brera, della Galleria Borghese e delle Gallerie Estensi.

4. Museo, produttività e modello economico

Dopo i complessi profili giuridici dell'organizzazione e dell'evoluzione dell'autonomia gestione, è utile esaminare il museo in una prospettiva economica⁷⁵ come ente titolare di un patrimonio (risorsa primaria) che produce servizi museali offerti ai visitatori mediante l'apporto di personale con diverse professionalità (direttori, curatori delle mostre, consulenti del settore), attività che comportano entrate e uscite. Questo approfondimento consente di meglio comprendere alcuni istituti regolati dal Codice dei beni culturali che sono volti alla valorizzazione e alla gestione con conseguenze di carattere economico per i possibili ricavi.

L'approccio economico di studio delle attività di un museo può seguire due indirizzi: in senso neoclassico⁷⁶, interpretazione che esamina il condizionamento positivo dei consumatori razionali ed interessati nei confronti degli attori-gestori del museo e gli effetti rilevanti della dipendenza dal sostegno pubblico e dalle scelte dell'amministrazione centrale⁷⁷. Queste particolari prospettive sono adottate per analizzare

⁷⁵ Per l'analisi approfondita dei vari aspetti v. B. F. FREY, S. MEIR, *The economics of museum*, in V. A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, cit., 1017 ss.

⁷⁶ V. B. F. FREY, S. MEIR, *The economics of museum*, cit., 1027 ss.; gli Autori esaminano il modello di D. THROSBY (*The production and consumption of the arts: A view of cultural economics*, in *Journal of Economic Literature*, n. 33, 1994, 1 ss.), economista che presentò uno schema di comportamento delle imprese dello spettacolo adattabile ai musei e in base al quale la qualità del servizio museale può essere misurata. Tuttavia, questo modello è stato criticato, in quanto i direttori dei musei inevitabilmente si orientano verso scelte condivise dai proprietari (ente pubblico, privato o fondazione) con un certo margine di imprevedibilità dei comportamenti.

⁷⁷ Questa visione s'incentra sui limiti esterni previsti dall'ordinamento che condizionano le scelte discrezionali dei direttori di museo, dato che non sono liberi di perseguire semplicemente i propri obiettivi, ma devono adottare soluzioni compatibili con alcuni vincoli legali e finanziari. Le diverse limitazioni possono spiegare il comportamento della direzione del museo che deve considerare l'entità delle risorse finanziarie, il vincolo più determinante, lo spazio limitato, i limiti giuridici ed amministrativi imposti dal diritto amministrativo o dalla disciplina dell'impiego e dai sindacati. Peraltro, le fonti di finanziamento sono diverse, se consideriamo quelle private (donazioni, sponsorizzazioni e ricavi derivanti dal prezzo dei biglietti, dal *bookshop* e dal ristorante). Da un punto di vista politico ed economico, il quadro istituzionale e la natura delle risorse influenzano notevolmente il comportamento del *management*.

le attività principali dei musei, quali la gestione delle collezioni, la politica dei prezzi e le collegate attività commerciali.

La direzione del museo è condizionata dal contesto istituzionale e dagli schemi giuridici della disciplina vigente; anche la fonte principale di finanziamento ha un impatto importante sull'attività e sulle scelte di gestione. La decisione di raccogliere le entrate mediante gli incassi per i servizi accessori oppure esclusivamente tramite le tariffe dei biglietti dipende soprattutto dalla proprietà del museo, se pubblica o privata, e quindi dall'esistenza di un finanziamento pubblico.

I contesti normativi e organizzativi in cui i musei agiscono influenzano notevolmente l'erogazione dei servizi e l'attività complessiva, con inevitabili difficoltà di veloce adeguamento qualora intervengano spesso modifiche ed aggiustamenti della disciplina, come nel sistema italiano in cui comunque "emergono" diversi musei di rilevante interesse nazionale e noti all'estero, di risalente tradizione; non è, invece, favorita la presenza e l'ascesa di musei con strutture moderne e di grandi dimensioni (c.d. "musei superstar"), incentrati sull'organizzazione di mostre speciali con notevole impegno promozionale che necessita di ingenti risorse. In effetti, la situazione economica generale condiziona notevolmente le soluzioni di gestione, soprattutto se consideriamo i musei pubblici.

L'esame del funzionamento del museo dal punto di vista economico è utile per ragionare sull'applicazione dello schema dell'impresa museale; i servizi possono essere inquadrati in fattori di domanda e di offerta, nel quadro istituzionale che vincola i responsabili delle decisioni. Il fattore "istituzionale" attiene alla natura giuridica pubblica o privata dell'ente, carattere che influenza le modalità di gestione per l'organizzazione di esposizioni della collezione, la determinazione del prezzo del biglietto o l'esercizio di collegate attività commerciali.

L'approccio economico ai musei può basarsi sulla teoria della "scelta standard" che deriva dall'economia neoclassica: gli individui interessati adottano scelte razionali e l'analisi si concentra sulle relazioni di mercato, che si presume siano adeguate. La domanda di servizi culturali da parte dei privati è condizionata da fattori che riguardano prevalentemente il prezzo del biglietto, i costi di erogazione e il contesto territoriale ed economico con differenze significative tra i musei. Incide anche la variabile del tempo libero a disposizione degli

aspiranti visitatori in relazione al lavoro svolto (autonomo o dipendente) da dedicare ad attività culturali.

Rilevano i prezzi delle attività alternative alla visita di un museo e che possono consistere in altri eventi culturali⁷⁸ oppure nella visita di particolari musei alternativi per le opere esposte, i costi delle spese di viaggio e di soggiorno, nel senso che incide il costo economico per le altre attività che rientrano nell'ambito del vastissimo settore culturale. Di conseguenza, i ricavi per l'erogazione di servizi museali e di quelli aggiuntivi presentano aspetti di rilevante incertezza proprio perché dipendono da bisogni non essenziali e da comportamenti non del tutto prevedibili.

Peraltro, l'attività dei musei ha conseguenze sociali più ampie rispetto alle singole esperienze dei visitatori, dato che comportano effetti indotti nel mercato delle attività per varie forme di esternalità, ad es. incidono per la conoscenza diffusa la digitalizzazione del patrimonio culturale ed il valore sociale creato, aspetti non valutabili in termini monetari. In effetti, questi istituti tendono a non produrre valore economico o a produrne una quantità troppo bassa in relazione ai costi di gestione, aspetto critico centrale e dibattuto, dato che comunque il museo pubblico non ha fini di lucro.

Vi sono anche benefici rilevanti in senso ampio per i cittadini non utenti secondo diverse valutazioni del valore e ad es., le persone apprezzano anche la possibilità di godere in futuro delle opere esposte in un certo museo oppure traggono beneficio dal sapere che il museo prestigioso esiste (c.d. "valore di esistenza") nel territorio di riferimento, ma non hanno intenzione di visitarlo a breve o in futuro; da ciò anche il concetto di "valore di lascito" nel senso che le persone traggono soddisfazione dal sapere che i loro discendenti e altri membri della comunità potranno godere di un museo in futuro, se sceglieranno di farlo.

Il "valore di prestigio" come ulteriore utilità attiene, invece, alla conoscenza diffusa di un noto museo per l'apprezzamento all'esterno della comunità, ma non è necessario che sia apprezzato o visitato dai cittadini; infine, per il "valore educativo", le persone sono consapevoli che un museo contribuisce al loro livello di cultura o a quello di altre persone e lo apprezzano anche solo per questo.

⁷⁸ Ad es., cinema o teatro.

Nella visione economica emergono anche effetti esterni negativi i cui costi sono sostenuti da altre persone; ad es., la congestione nell'accesso al museo, i disagi per il rumore e il traffico causati dai visitatori come "disagio" per la comunità locale. I benefici e i costi per i non utenti sono stati misurati empiricamente utilizzando diverse tecniche; ad es., un modello consiste nella possibilità di condurre un'indagine sui visitatori e i "non visitatori" di un certo museo mediante questionari, accuratamente progettati per "misurare" la disponibilità ad un "sacrificio" per i diversi valori sociali prodotti da un museo⁷⁹.

Quanto agli effetti sul mercato, i musei comportano un incremento di valore economico per altri settori, dato che l'erogazione di servizi museali comporta posti di lavoro aggiuntivi ed entrate, soprattutto per il settore turistico e della ristorazione. Gli studi sull'impatto economico, che misurano gli ulteriori effetti di mercato, sono utili riferimenti per orientare le scelte politiche e amministrative verso investimenti di nuove risorse per i musei.

Occorre considerare la ragione primaria dell'esistenza stessa dei musei che è quella di offrire servizi specifici e un'esperienza culturale soddisfacente per i visitatori e di recente "immersiva" tramite soluzioni tecnologiche virtuali, oltre a produrre benefici indiretti ai non utenti. Il compito principale del museo non è certo quello di essere "stimolo" dell'economia; tuttavia, esistono strategie per questo obiettivo, quale ad es. la creazione di un parco organizzato secondo uno specifico tema collegato alle attività economiche del territorio in cui è situato.

Peraltro, per i servizi tipici, i musei hanno strutture di costo assai diverse da quelle di altre imprese per alcuni aspetti determinanti, quali gli elevati costi fissi delle strutture e della gestione anche solo ordinaria degli edifici, per le esposizioni, il personale, le assicurazioni, le attrezzature tecniche. Quindi, nel breve periodo i costi operativi dei musei tendono ad essere indipendenti dalla produzione. I costi variabili costituiscono una percentuale relativamente bassa dei costi totali, e, di conseguenza, i musei affrontano costi unitari rapidamente decrescenti quando il numero dei visitatori aumenta. Mentre i costi marginali sono

⁷⁹ Si rinvia a L. SOLIMA, *Management per l'impresa culturale*, cit., 131 ss., spec. 217-259.

quasi nulli, poiché per l'allestimento di una mostra, i costi operativi di base consistono nell'apertura del museo in determinati giorni, circostanza indipendente dal numero di visitatori, dato che i costi marginali di alcuni visitatori in aggiunta al flusso giornaliero medio sono vicini allo zero.

Gli istituti possiedono collezioni e dotazioni che sono spesso di grande valore; per la maggior parte dei musei proprio il valore delle collezioni è di gran lunga la risorsa più rilevante. Tuttavia, il patrimonio di beni culturali genera non solo costi di conservazione, ma anche "costi di opportunità", al fine di promuovere un'opera d'arte, e ricavi generati dal suo uso alternativo, ad es. mediante il prestito ad un altro museo in occasione di una mostra.

In Europa, la diffusione della struttura aziendale per i musei e l'applicazione di criteri economico-imprenditoriali in senso proprio è assai variabile; nel Regno Unito i musei si caratterizzano frequentemente per questa impostazione, considerata la prevalente natura giuridica privata con scopo di lucro e la minor presenza di enti *non profit*, mentre in Italia, Spagna e Germania i musei sono prevalentemente organizzazioni pubbliche gestite senza scopo di lucro, ma con profili di gestione aziendale⁸⁰, e in alcuni casi particolari i musei statali sono stati trasformati in fondazioni museali. Più rara la gestione di tipo privatistico, come ad es. per i musei austriaci federali appartenenti allo Stato a cui spetta la nomina dei direttori, che sono responsabili e autonomi nella gestione e nell'organizzazione di eventi, mostre speciali e di iniziative di *marketing*.

5. Servizi museali "di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico" come servizi pubblici

L'evoluzione della disciplina dei musei dev'essere collocata nel contesto di dibattito che ha affrontato la distinzione tra fruizione e valorizzazione dei beni culturali nella prospettiva di individuare compe-

⁸⁰ Per le esperienze europee di gestione, v. G. CERRINA FERONI, *Profili giuridici della gestione dei musei nelle esperienze del Regno Unito, Francia, Germania e Spagna*, in G. MORBIDELLI, G. CERRINA FERONI (a cura di), *I musei*, cit., 81 ss.

tenze amministrative, attività e servizi pubblici e che ha ricondotto la fruizione nell'ampio quadro della valorizzazione. In base all'art. 6 del Codice dei beni culturali, la valorizzazione consiste nell'esercizio di "funzioni" – da intendersi come compiti - e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Si tratta di una definizione complessa con profili di ambiguità e, comunque, non riconducibile al concetto di funzione, ma più vicina all'esercizio di competenze e al servizio pubblico per un settore speciale. Inoltre, la fruizione è parte della valorizzazione e questa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione.

L'applicazione dello schema del servizio pubblico di interesse economico generale può sembrare una forzatura se si considera che il settore dei beni culturali è sottoposto al relativo Codice, fonte legislativa prevalentemente incentrata sulla tutela, secondo un'impostazione più vicina alla conservazione dei beni pubblici e ai beni privati di pubblica utilità, e non tanto a concetti di erogazione di servizi, di efficienza e di attività economica. Neppure emergono regole sul rapporto con gli utenti e riguardo al rapporto tra interessi pubblici ed interessi individuali.

Le attività inerenti ai beni culturali possono consistere nella gestione come tutela e conservazione e/o valorizzazione mediante l'erogazione di servizi culturali per il pubblico oppure di servizi collegati di assistenza e di ospitalità. In particolare, nell'art. 101, comma 3, il Codice dei beni culturali afferma espressamente che gli istituti e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica sono destinati alla pubblica fruizione ed erogano un servizio pubblico. Mentre le strutture espositive e di consultazione e gli enti della cultura prima richiamati, se appartengono a soggetti privati e sono aperti al pubblico "espletano un servizio privato di utilità sociale⁸¹".

La distinzione ha conseguenze sul regime giuridico e sulle modalità di esercizio delle attività e, più precisamente, è possibile affermare – secondo la distinzione già nota – che le attività di valorizzazione secondo le forme di gestione *ex art. 115* sono equiparabili a servizi pubblici e nella terminologia dell'UE "servizi di interesse generale" privi

⁸¹ Art. 101, comma 4.

di rilevanza economica. Mentre i servizi aggiuntivi per il pubblico di cui all'art. 117, per le cui forme di gestione il comma 4 rinvia all'art. 115, è di certo più adeguata la qualifica di servizi pubblici di interesse economico generale⁸². L'affidamento "ad appositi soggetti giuridici" dell'elaborazione e dello sviluppo di piani di valorizzazione *ex art.* 112 sembra riconducibile all'appalto pubblico di servizi; invece, nel caso di gestione delle attività di valorizzazione mediante concessione a terzi e di concessione d'uso di beni culturali, sarebbe configurabile l'affidamento mediante concessione di servizi con un evidente collegamento di provvedimenti e di aspetti negoziali. Tale schema è in linea con l'integrazione dell'art. 115 per le modalità di gestione indiretta a seguito del Decreto semplificazioni d.l. n. 76/2020.

È possibile ricostruire una nozione di servizio culturale utile ai fini della nostra indagine, con la premessa che, per sua natura, è presente una componente di incertezza considerati gli aspetti eterogenei della fruizione pubblica. I servizi culturali non necessariamente sono da ricondurre a servizi di interesse non economico, ma occorre verificare nel caso concreto quali siano le caratteristiche, se prevalgano criteri di non economicità e, quindi, se il sostentamento ordinario dipenda esclusivamente dal trasferimento di risorse pubbliche oppure se dall'erogazione derivino rilevanti ricavi.

Vi sono, inoltre, diverse conseguenze per la gestione indiretta a seconda che l'attività di valorizzazione sia qualificata servizio pubblico⁸³

⁸² Cfr., Commissione europea, *Libro verde sui servizi di interesse generale*, 21 maggio 2003, COM (2003) def., punti 43-46; Comunicazione della Commissione europea, 20 novembre 2007 COM (2007) 725 definitivo, punto 2.1; EC Communication 20 December 2011, *A quality framework for Services of general Interest in Europe*, cit.; *Guide to the application of the European Union rules on State aid, public procurement and the internal market to services of general economic interest, and in particular to social services of general interest*, cit.; v. anche Corte di Giustizia CE, 12 settembre 2000, cause C-180-184/98; Corte di Giustizia CE, 22 maggio 2003, causa C-18/2001, punto 48; Corte Costituzionale, 27 luglio 2004, n. 272.

⁸³ Per questa soluzione, v. M. DUGATO, *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di pubblica utilità*, in *Aedon*, 2007, n. 2, e per la fruizione come servizio pubblico essenziale v. L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 222-223.

oppure “funzione amministrativa⁸⁴”. Nel Codice non vi sono regole circa l'erogazione dell'attività ai fruitori del servizio, a parte gli artt. 111 e 112 dedicati alla gestione dei beni. L'art. 101, comma 3, chiarisce che gli istituti della cultura di appartenenza pubblica sono destinati alla pubblica fruizione ed “espletano un servizio pubblico” e l'art. 102 si riferisce alla fruizione degli istituti e dei luoghi della cultura, ma non prevede regole relative ai fruitori-utenti del servizio, profilo che non emerge neppure nell'art. 115. Quindi, in assenza di disposizioni specifiche, si possono ritenere applicabili le norme generali sulla gestione dei servizi pubblici, tenendo conto della titolarità del bene e del servizio⁸⁵.

I servizi culturali e museali aggiuntivi alla fruizione pubblica del museo sono stati inquadrati nel servizio pubblico⁸⁶ e questa qualificazione incide sulla distinzione tra tutela e valorizzazione dei beni culturali nel senso che quest'ultima attività può essere identificata con la gestione efficiente ed imprenditoriale di servizi pubblici e della relativa organizzazione aziendale⁸⁷ e ciò sarebbe coerente con l'art. 111, ma vi

⁸⁴ Si rinvia a L. CASINI, *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 47; ID., *Valorizzazione e gestione*, cit., 205 ss.

⁸⁵ Per questa interpretazione M. DUGATO, *op. ult. cit.*, 4.

⁸⁶ V. F. MERUSI, *La disciplina giuridica dei musei nella Costituzione tra Stato e Regioni*, in G. MORBIDELLI, G. CERRINA FERONI (a cura di), *I musei*, cit., 31-32; F. LIQUORI, *I servizi culturali come servizi pubblici*, 3 gennaio 2018, in *Federalismi*, 2018, n. 1.

⁸⁷ Si rinvia a F. MERUSI, *op. ult. cit.*, 32. L'Autore precisa “la potestà regionale ha senso solo se limitata alle incentivazioni esterne all'uso di beni culturali”, perché per i musei la gestione e la valorizzazione coincidono, richiamando la sentenza della Corte Costituzionale 20 gennaio 2004, n. 26, che affermò il potere del proprietario del bene culturale di disciplinare la gestione e, quindi, anche la sua valorizzazione in linea con l'art. 9 Cost., dato che è la Repubblica che deve promuovere lo sviluppo culturale e non un'articolazione organizzativa. L'art. 112 del Codice sulle funzioni e valorizzazione sembra, invece, aver inteso riduttivamente questo principio, dato che si riferisce per la legislazione regionale ai beni non appartenenti allo Stato o dei quali lo Stato abbia trasferito la disponibilità sulla base della disciplina vigente. Per coerenza con il sistema, i musei dovrebbero essere esclusi dall'applicazione della norma, poiché proprio la gestione economica efficiente di un servizio pubblico non si assicura attribuendo la titolarità dell'ente ad un'altra amministrazione regionale o locale per i problemi analoghi che emergono nell'amministrazione statale; la disposizione si riferisce ad eventuali possibili deroghe per una specifica Regione come compensazione del principio di

sarebbero difficoltà a confronto con la potestà legislativa concorrente delle Regioni in tema di valorizzazione definita nell'art. 117 Cost., dato che sembra essere più appropriata la definizione di funzione amministrativa.

La fruizione dei beni culturali di appartenenza pubblica è, quindi, riconducibile ad un servizio pubblico in senso proprio, qualificazione ormai acquisita, ed è inclusa nella nozione generale di valorizzazione *ex art. 6*, comma 1; peraltro, tale disposizione generale si distingue dagli artt. 111-112, che disciplinano la valorizzazione per gli aspetti di organizzazione, regolazione e gestione dei beni culturali. Inoltre, dato che non vi sono norme sulle modalità di gestione della fruizione, proprio il richiamo al servizio pubblico consente di definire il regime giuridico con l'applicazione dei relativi principi generali. La fruizione avrebbe così una sua autonomia rispetto alla valorizzazione, in relazione alla gestione dell'attività verso l'utenza, mentre la valorizzazione avrebbe, invece, finalità di regolazione e di gestione dei beni culturali.

Per la struttura, il Codice delinea un quadro intricato che coinvolge il piano della gestione dei beni culturali e quello della produzione di attività e servizi per gli utenti-fruitori, sul presupposto della proprietà pubblica dei beni, che non possono essere oggetto di semplice conservazione; la gestione e la valorizzazione richiedono l'applicazione di regole di efficienza secondo la logica delle attività economiche e d'impresa.

Tuttavia, nel Codice⁸⁸ prevale la considerazione dei beni distinti per l'appartenenza, della relativa tutela e della loro valorizzazione, ma non vi sono norme per l'utente-fruitore. La soluzione di ritenere la valorizzazione *ex art. 111* un servizio pubblico si coordina con l'art. 115 che riguarda le forme di gestione e l'erogazione dei servizi; quindi, la valorizzazione può essere intesa come attività di gestione dei beni oppure attività di erogazione di prestazioni all'utenza, ma comunque si configura come servizio pubblico in senso stretto⁸⁹.

In sostanza, il Codice illustra uno schema complesso basato sulla nozione di valorizzazione *ex artt. 6 e 111* e di gestione *ex art. 115*, rife-

esclusività della competenza statale circa la tutela dei beni culturali, sul presupposto dell'art. 116 "Ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia".

⁸⁸ Artt. 111, 112 e 115.

⁸⁹ V. M. DUGATO, *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali*, in *Riv. trim. app.*, 2003, 519 ss.

rimenti che definiscono le attività e le strategie⁹⁰ e, più in particolare, le modalità di gestione dei beni culturali e dei servizi, sul presupposto del servizio principale di fruizione pubblica⁹¹ dei beni e dei musei che comporta, in assenza di disposizioni specifiche, l'applicazione delle norme sulla gestione dei servizi di interesse generale oppure di interesse economico generale a seconda del contenuto dei servizi aggiuntivi per il pubblico⁹².

6. *L'intricata questione dei servizi per il pubblico: la gestione indiretta mediante affidamento a terzi di concessione o di appalto pubblico di servizi e questioni critiche*

L'organizzazione di servizi per il pubblico, accessori all'offerta del servizio tipico di fruizione del museo, s'inserisce pienamente in una visione economica e di produttività della valorizzazione dei beni culturali, dato che si è progressivamente diffuso il carattere di servizi essenziali in relazione alle attività principali per assicurare l'accesso, riconoscendo alla domanda dell'utente un ruolo centrale in quanto protagonista della fruizione dei beni culturali⁹³ a cui occorre garantire un livello adeguato di attrattività dell'istituto.

Il testo originario dell'art. 117 si riferiva ai “servizi aggiuntivi⁹⁴”, poi modificato dal d.lgs. 28 marzo 2008, n. 62 in “servizi per il pubblico” della vigente disposizione, che nel comma 1 meglio precisa come “servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico”, espressione ereditata dall'art. 112 del Testo Unico del 1999.

L'art. 117 elenca in modo puntuale le ipotesi di servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico; in questo ambito di attività, vi rientrano l'organizzazione di mostre, la pubblicazione e la vendita di

⁹⁰ Artt. 111-112.

⁹¹ Art. 102.

⁹² Art. 117.

⁹³ Per il tema dei servizi aggiuntivi v. L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 230 ss.; F. G. ALBISINNI, *L'affidamento in concessione dei servizi culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 1107 ss.

⁹⁴ V. Art. 4 del d.l. n. 433/1992, conv. l. n. 4/1993, legge Ronchey.

cataloghi delle mostre, la gestione di punti vendita e l'utilizzazione commerciale delle riproduzioni di beni, i servizi di accoglienza e di informazione, di guida e di assistenza didattica, collaterali di caffetteria, di ristorazione e di gestione del guardaroba, ecc. L'inquadramento è chiaro: l'art. 111 del Codice definisce le attività di valorizzazione dei beni culturali e per la fruizione sono previsti servizi pubblici oppure servizi di utilità sociale, a seconda del tipo di istituto della cultura. Per la natura giuridica, occorre distinguere tra i servizi previsti dall'art. 117, in quanto alcune attività commerciali esercitate da privati comportano un effettivo rischio di impresa.

Per la gestione, l'art. 117, commi 4-5, richiama le forme diretta ed indiretta previste dall'art. 115 e per la concessione il versamento di canoni⁹⁵. La gestione diretta presuppone adeguate strutture organizzative interne al museo, dotate di autonomia scientifica, organizzativa, finanziaria e contabile e con idoneo personale tecnico, requisiti che devono essere coerenti con i livelli minimi di qualità del museo pubblico *ex d.m.* 21 febbraio 2018, n. 113.

La soluzione della gestione indiretta delle attività di valorizzazione *ex art.* 115 si estende ai servizi aggiuntivi⁹⁶ dei musei e degli istituti della cultura, al fine della migliore fruizione possibile del patrimonio culturale e di incremento delle entrate per i canoni di concessione, come risorse da investire nelle attività tipiche.

Il d.l. 16 luglio 2020, n. 76 (conv. l. 11 settembre 2020, n. 120) ha integrato l'art. 115 che prevede espressamente la gestione indiretta attuata tramite la già nota concessione di servizi a terzi ovvero mediante l'affidamento di appalto pubblico di servizi, anche in forma congiunta e integrata, da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono o di appositi soggetti giuridici⁹⁷ *ex art.* 112, comma 5, qualora siano confe-

⁹⁵ I canoni sono incassati e ripartiti ai sensi dell'art. 110 del Codice. V. Circolare 23 marzo 2009, n. 49, Linee guida in materia di affidamento in concessione dei servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico negli istituti della cultura statali, che prevede regole per le modalità di gestione, procedure di affidamento, bando di gara, i canoni e le modalità di pagamento.

⁹⁶ Previsti per la prima volta dal d.l. 14 novembre 1992, n. 433, conv. nella l. 14 gennaio 1993, n. 4; più volte citata legge Ronchey.

⁹⁷ Specifici soggetti a cui sono affidati l'elaborazione e lo sviluppo di piani strategici di sviluppo culturale.

ritari dei beni ai sensi del comma 7, mediante procedure ad evidenza pubblica sulla base della valutazione comparativa di specifici progetti. Tra l'altro, i soggetti giuridici precisati non possono assumere il ruolo di concessionari delle attività di valorizzazione e, coerentemente, neppure di esecutori di un appalto di servizi.

Il nuovo comma 4 dell'art. 115 consente all'amministrazione di riservarsi la progettazione dei servizi e i relativi contenuti, anche di dettaglio "mantenendo comunque il rischio operativo a carico del concessionario e l'equilibrio economico e finanziario della gestione".

Per la gestione indiretta ex artt. 115 e 117 è frequente il contributo interpretativo della giurisprudenza, dato che comporta procedure ad evidenza pubblica e bandi di gara con diverse problematiche oggetto di contenzioso, soprattutto riguardo alla concessione integrata per i servizi museali aggiuntivi (allestimenti, assistenza alla visita, visite guidate, audioguide, mostre temporanee, ricerca, *bookshop*, ecc.) e i collegati servizi strumentali (biglietteria, manutenzione, pulizia, vigilanza, ecc.); questo modello è da tempo utilizzato per la gestione di servizi museali e comporta scelte discrezionali sindacabili dal giudice amministrativo per il riconoscimento in concreto del carattere aggiuntivo di un servizio⁹⁸.

Spesso il giudice amministrativo afferma l'illegittimità del bando di gara per la prevalenza del servizio di biglietteria rispetto ai servizi aggiuntivi, dato che il primo è strumentale e non svolge alcuna funzione di valorizzazione culturale e al massimo può essere integrato nella seconda categoria, quando ciò consenta di perseguire meglio la finalità di valorizzazione dell'istituto museale. Prevale la *ratio* del Codice dei beni culturali che considera centrale il momento della valorizzazione mediante servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico, integrabili con i servizi di pulizia e di biglietteria, secondo la "visione

⁹⁸ V. ad es., Cons. Stato, Sez. V, 7 dicembre 2017, n. 5773, la decisione è incentrata sugli artt. 115 e 117 e sulla gestione mediante appalto in forma integrata di servizi aggiuntivi e dei servizi strumentali di biglietteria e vigilanza per il Colosseo, Platino, Foro Romano, Domus Aurea; tuttavia, la gara non era circoscritta solamente a questi servizi e all'attività accessoria di informazioni, ma includeva servizi di fornitura, noleggio e gestione di radioguide, audioguide e video-guide, che sono stati considerati non rientranti nei servizi aggiuntivi, prospettando limiti alla scelta discrezionale dell'amministrazione.

unitaria e universale dei servizi per il pubblico” da affidare con il modello concessorio⁹⁹.

L'affidamento della gestione a terzi può anche consistere nell'allestimento complessivo e nell'apertura al pubblico di un museo con problemi di gestione di più servizi in forma integrata e di valutazione complessa delle professionalità, aspetti che possono essere oggetto di controversie¹⁰⁰.

In sostanza, queste soluzioni di affidamento integrato di servizi comportano una “delega” al privato operatore economico con serie perplessità riguardo al ruolo effettivo svolto dal museo per i compiti istituzionali che lo caratterizzano e che non possono attualmente essere ricondotti ad attività aggiuntive, soprattutto se si considerano gli standard internazionali. Di fatto, per l'attività tipica del museo moderno, certamente più ampia e complessa rispetto al Codice del 2004, si assiste ad una gestione complessiva e continuativa in forma “privatizzata” mediante gare e provvedimenti amministrativi di aggiudicazione a terzi privati.

Le attività di gestione dei servizi sono sottoposte al regime della gara pubblica per il contesto di concorrenza e di mercato degli operatori coinvolti che, peraltro, non sono molti e di frequente esercitano più attività a seconda dei bisogni del museo. I rapporti instaurati spesso rivelano contestualmente aspetti dell'appalto di servizi e della concessione, situazione in cui occorre applicare il principio della prevalenza dell'attività al fine di individuare l'oggetto dell'affidamento; così il servizio di biglietteria è stato ricondotto all'appalto di pubblico servizio, mentre la gestione della caffetteria o del ristorante alla concessione¹⁰¹. L'art. 115, comma 3, del Codice si riferisce anche alla possibile “forma congiunta ed integrata” della gestione dei servizi mediante concessione a terzi e affidamento di appalto di servizi, secondo un rapporto unitario, come confermato dall'art. 110 circa gli incassi deri-

⁹⁹ Cons. Stato, Sez. V, 8 febbraio 2022, n. 900, che si riferisce alla gestione dei servizi (biglietteria, assistenza alla visita e *bookshop*) per il Museo del Bargello. V. anche Cons. Stato, Sez. V, 8 settembre 2022, n. 7821 per il servizio di organizzazione di attività didattiche e complementari.

¹⁰⁰ Cons. Stato, Sez. V, 14 gennaio 2022, n. 257; la sentenza di riferisce l'allestimento del museo civico della stampa del Comune di Mondovì.

¹⁰¹ Così Corte Cass., sez. un., 9 dicembre 2015, n. 24824.

vanti dai biglietti e dai canoni¹⁰². La soluzione integrata non comporta conseguenze sulla procedura ad evidenza pubblica per la concessione e l'appalto, ma la necessità di un accordo tra i titolari delle attività di valorizzazione per l'affidamento ad un unico operatore di più attività assai diverse.

Tuttavia, lo schema della gara pubblica applicata al settore dei beni culturali comporta difficoltà per la rigidità delle procedure, i calcoli automatici sulla base della documentazione e i vincoli giuridici da cui derivano rilevanti problemi interpretativi, contenzioso e tempi lunghi di realizzazione degli interventi e di erogazione dei servizi. L'adozione di procedure negoziate, pur sempre nel rispetto dei principi del Codice dei contratti pubblici e delle regole del procedimento amministrativo, meglio si adatterebbe al settore nel contesto di scelte dell'amministrazione di discrezionalità tecnica e di responsabilità per la gestione efficiente del museo, consentendo di apprezzare meglio fattori ed elementi specifici, anche di carattere fiduciario, per la decisione finale di affidamento.

L'aspetto della convenienza economica è un elemento giustificativo della scelta di gestione indiretta da parte dello Stato, delle Regioni e di altri enti pubblici territoriali, al fine di assicurare un miglior livello di valorizzazione dei beni culturali. L'art. 115, comma 4, richiama il confronto tra la forma diretta ed indiretta per una valutazione comparativa delle soluzioni e dei progetti riguardo alla sostenibilità economico-finanziaria e all'efficacia sulla base di obiettivi predefiniti. La gestione è attuata in conformità ai parametri sui livelli minimi uniformi di qualità *ex art.* 114 e d.m. 21 febbraio 2018, n. 113, ferma la possibilità per le amministrazioni di progettare i servizi e i relativi contenuti anche di dettaglio, mantenendo il rischio operativo¹⁰³ a carico del concessionario e l'equilibrio economico e finanziario della gestione.

¹⁰² L'art. 110 disciplina unitariamente gli introiti derivanti dai biglietti di ingresso e dai canoni di concessione con riferimento a istituti e luoghi della cultura statali e dai corrispettivi per la riproduzione di beni, somme che devono essere versate ai soggetti pubblici cui gli istituti, luoghi o i singoli beni appartengono o sono in consegna. La disposizione è stata modificata dal d.l. 21 settembre 2019 n. 104 (conv. l. 18 novembre 2019, n. 132, art. 1-ter, comma 3).

¹⁰³ Per il concetto di rischio operativo v. artt. 3, lett. zz) e 180 del D.lgs. n. 50/2016.

I servizi per il pubblico *ex art.* 117 includono l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali e iniziative promozionali, anche se possiamo ritenerli in concreto servizi museali di carattere primario per la missione stessa del museo; l'attività di organizzazione di mostre¹⁰⁴, espressione diretta di promozione della cultura *ex art.* 9 Cost., dev'essere previamente oggetto di una programmazione e si caratterizza per le fasi di iniziativa dell'ente direttamente coinvolto oppure di un altro soggetto mediante uno studio di fattibilità di natura tecnico-economica e di progettazione per la definizione dei dettagli dell'evento e dei costi specifici (ad es., per la sicurezza, il trasferimento delle opere, il sistema di illuminazione, ecc.). Inoltre, seguono le fasi di approvazione e di esecuzione. Proprio l'organizzazione di mostre può essere esternalizzata mediante concessione a terzi o l'affidamento in appalto, configurabile come servizio per il pubblico non tanto aggiuntivo, ma primario per un museo.

Infatti, la riforma dei musei a partire dal 2014 ha inserito chiaramente l'organizzazione di mostre tra i compiti fondamentali nell'ordinaria gestione e, infatti, il museo "programma, indirizza, coordina e monitora tutte le attività di gestione del museo, ivi inclusa l'organizzazione di mostre ed esposizioni, nonché di studio, valorizzazione, comunicazione e promozione del patrimonio museale¹⁰⁵". Per le necessarie autorizzazioni ai prestiti dei beni¹⁰⁶, la competenza è del museo medesimo in persona del direttore del museo autonomo oppure dei direttori regionali Musei, anche se in alcune occasioni è coinvolto il Ministro in relazione all'importanza e alla notorietà dell'opera; si prospettano problemi di durata dei procedimenti autorizzatori, soprattutto se si tratta di opere di proprietà privata¹⁰⁷.

Nella programmazione vi rientrano i necessari collegamenti tra i musei nazionali e internazionali, soprattutto per il prestito delle opere

¹⁰⁴ Nel nostro ordinamento la disciplina è stata assai scarna fino all'entrata in vigore del Codice dei beni culturali, dato che la prima disciplina è la l. 11 gennaio 1940, n. 50 "Disciplina delle mostre d'arte antica", in seguito sostituita dalla l. 2 aprile 1950, n. 328, inserita nel d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490 (T. U.) e nel Codice in cui vi sono diversi riferimenti alle mostre.

¹⁰⁵ Art. 43, comma 4, lett. a) del d.p.c.m. n. 169/2019.

¹⁰⁶ Art. 48, comma 1, del Codice.

¹⁰⁷ Si rinvia a L. CASINI, *Valorizzazione e gestione*, cit., 234-235.

e le relazioni tra le amministrazioni e soggetti privati che sono coinvolti per le qualifiche di restauratori, finanziatori, progettisti e promotori di iniziative sottoposte al regime dell'appalto o della concessione previa gara pubblica.

Questo quadro di offerta di servizi culturali per il pubblico ha comportato una “rivoluzione” nel settore dei musei¹⁰⁸, dei parchi archeologici e in generale dei luoghi della cultura, incentivandone l'ospitalità a fronte di una situazione generalizzata di assenza di supporti adeguati di conoscenza e didattici. Ciò ha consentito di superare, almeno parzialmente, la risalente disattenzione per gli utenti, dato che i musei pubblici solo in anni recenti hanno effettuato analisi dei bisogni e dei livelli di soddisfazione degli utenti; la lenta introduzione dell'attività di *marketing* ha consentito una maggiore conoscenza dei fruitori dei servizi museali, al fine di arricchire il più possibile l'offerta in linea con la missione del museo e con l'intento di orientare e sollecitare comportamenti.

Il tema dei servizi per il pubblico ha acquisito negli anni sempre più importanza, soprattutto in relazione alla questione più ampia delle competenze dei musei per la tutela, la valorizzazione e di recente per la digitalizzazione. La distinzione tra musei statali e quelli degli enti locali con medesime competenze di conservazione ed esposizione di beni culturali, è ormai superata per le ulteriori attività svolte da questi ultimi al fine di ampliare l'offerta di servizi di didattica, editoriali, di ricerca e di divulgazione scientifica¹⁰⁹ con incremento dei ricavi e soluzioni di gestione innovative, ad es. si consideri l'esperienza dell'Istituzione Musei Civici di Bologna costituita nel 2013, ma con successive diverse difficoltà che hanno indotto il Comune a istituire nel 2022 il “Settore Musei Civici Bologna” per la gestione diretta¹¹⁰.

¹⁰⁸ Così G. VOLPE, *Un patrimonio italiano, Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Utet, Torino, 2016, 69 ss.

¹⁰⁹ V. M. V. MARINI CLARELLI, *La Galleria nazionale di arte moderna e contemporanea di Roma*, in *Aedon*, n. 2, 2008.

¹¹⁰ L'urgenza di strategie di comunicazione e promozione integrate dei musei pubblici e privati era già emersa nel 1996 con il progetto *Bologna dei Musei* lanciato dall'Agenda Bologna 2000 per incrementare l'attività e il valore dei diciannove musei della città; poi la centralizzazione è emersa nella Relazione Previsionale 2003. Il progetto si è concluso nel 2005 con la delibera comunale che ha reso gratuito l'ingresso ai musei dall'aprile 2006, pur con aspetti contraddittori circa il livello dei servizi. Nel 2008 la giunta comunale stabilisce l'autonomia per l'Istituzione Musei Civici, ma in

La disciplina, a partire dagli anni Novanta del Secolo scorso, si è rivelata piuttosto incerta¹¹¹, considerati i frequenti aggiustamenti fino al noto regolamento d.m. 29 gennaio 2008 sulle modalità di affidamento a privati e di gestione integrata dei servizi presso istituti e luoghi della cultura¹¹² e alle disposizioni vigenti di cui agli artt. 101, 110, 115 e 117 del Codice dei beni culturali. Gli artt. 5 e 6 del regolamento prevedono, quale esclusiva modalità di affidamento dei servizi al pubblico, la concessione a terzi, istituto richiamato per la valorizzazione negli artt. 115 e 117.

L'art. 117, comma 3, stabilisce che i servizi al pubblico possono essere gestiti in forma integrata¹¹³ con i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria e, qualora l'affidamento dei servizi integrati comporti una concessione di cui all'art. 3, comma 1, lett. vv) del Codice dei contratti pubblici, l'integrazione può essere realizzata anche indipendentemente dal rispettivo valore economico dei servizi da affidare.

È, inoltre, possibile stipulare contratti di appalto pubblico aventi ad oggetto uno o più servizi di assistenza culturale o di ospitalità per il

assenza di un adeguato piano sistematico di sviluppo e di *project management*; in seguito, sono emersi i limiti, soprattutto per la mancanza di una valutazione economica (*budget e business plan*) come componente del procedimento decisionale e per una certa carenza di attenzione per l'organizzazione e i vincoli amministrativi con la conseguenza di spreco di risorse per progetti non attuati e di destinazione di nuove risorse da parte del Comune a iniziative di enti diversi, esaminando gli stanziamenti in relazione alla politica culturale da cui emergono differenze di investimento significative, nonostante siano coinvolti musei con collezioni importanti (ad es., Museo archeologico). Per approfondimenti, V. L. ZAN, S. BONINI BARALDI, F. ONOFRI, *Bologna Capitale Europea della Cultura 2000: riflessioni di lungo periodo sulle politiche culturali della città*, in L. ZAN (a cura di), *La gestione del patrimonio culturale*, cit., 249 ss.

¹¹¹ Si rinvia alla l. 14 gennaio 1993, n. 4; d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62, nonché "Indagine conoscitiva sui nuovi modelli organizzativi per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali" (28 febbraio 2002) della Commissione VII, del Senato, in *Aedon*, 2002, n. 1. Per approfondimenti relativi ai servizi ulteriori collegati ai musei, v. G. SCIULLO, *I servizi culturali degli enti locali nella finanziaria per il 2002*, in *Aedon*, 2002, n. 1; G. PIPERATA, *La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi dei musei statali*, in *Aedon*, 2008, n. 2.

¹¹² V. art. 1, lett. d) e art. 3, commi 2, 4 e 5.

¹¹³ Con riferimento alla concessione di servizi in forma integrata e al discusso rapporto di accessorietà, escluso dal giudice amministrativo, tra il servizio di biglietteria e i servizi aggiuntivi di *bookshop* e di assistenza alla visita v. Cons. Stato, Sez. V, 6 luglio 2020, n. 4307 e n. 4311.

pubblico e uno o più tra i servizi di pulizia, di vigilanza e di biglietteria, dopo la recente integrazione¹¹⁴ degli artt. 115 e 117.

Nel Codice è di certo evidente la centralità della concessione per la scelta dell'esternalizzazione della gestione delle attività di valorizzazione e di servizi museali¹¹⁵ con riferimenti di coordinamento minimo con il Codice dei contratti pubblici, ad es. l'art. 172 per quanto riguarda i requisiti di capacità necessari per l'esecuzione in relazione all'oggetto. Tuttavia, le possibilità di gestione di diverse attività appaiono assai ampie, dato che, già prima dell'integrazione del 2020 dell'art. 117, è prevista la stipulazione di contratti di appalto pubblico aventi ad oggetto uno o più servizi di assistenza culturale e di ospitalità per il pubblico¹¹⁶ e uno o più tra i servizi di vigilanza, di biglietteria e di pulizia.

Tuttavia, se da un lato le attività di gestione esternalizzata di servizi museali per il pubblico rappresentano una fonte di ricavi per i canoni richiesti dal museo, dall'altro, sono assai controverse le strategie per garantire un flusso costante di risorse finanziarie mediante azioni sui costi e sui ricavi oppure su entrambi gli aspetti¹¹⁷. Le azioni di restrizione dei costi rappresentano una soluzione solo parzialmente applicabile, dato che potrebbe incidere sulla qualità del servizio e sull'esercizio di compiti istituzionali dell'ente. Gli interventi da cui derivano incrementi dei ricavi presuppongono una maggiore attrazione di utenti e, quindi, un aumento della domanda del servizio erogabile e di fruizione oppure del margine di guadagno, a parità di domanda, in quanto si afferma un'efficienza superiore nell'utilizzo delle risorse. L'aumento della domanda non è certo un obiettivo facilmente raggiungibile per la difficoltà di suscitare in un breve periodo un incremento dei consumi, quindi, la soluzione più diffusa è l'intervento sui prezzi di accesso ai servizi a seconda delle caratteristiche o dei miglioramenti.

Alcuni musei hanno adottato la soluzione promozionale della *card* annuale e nominativa che include ingressi illimitati per ogni museo della

¹¹⁴ Il comma 3 dell'art. 117 è stato integrato dal d.l. 16 luglio 2020, n. 76.

¹¹⁵ Circa l'intervento dei privati, C. BARBATI, *Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibili (dopo i decreti correttivi del Codice Urbani)*, in C. MIGNONE, G. PERICU, F. A. ROVERSI MONACO (a cura di), *Le esternalizzazioni*, Bononia University Press, Bologna, 2007, 205 ss.

¹¹⁶ Art. 117, comma 1.

¹¹⁷ V. L. SOLIMA, *Management per l'impresa culturale*, cit., 45 ss.

città oppure dei biglietti cumulativi per più musei; il costo elevato è bilanciato dalla possibilità di accesso a più sedi con differenze di prezzo a seconda degli orari¹¹⁸. Le misure che incidono sui prezzi appaiono in contrasto con la garanzia di fruibilità pubblica¹¹⁹ secondo un'equa erogazione del servizio, che non dovrebbe in concreto differenziare gli utenti in base al reddito disponibile, a prescindere dall'esistenza di una domanda adeguata del servizio nel mercato di riferimento, criterio che comporterebbe discriminazioni sociali nell'accesso; in effetti, le preferenze individuali sono notevolmente condizionate dalla disponibilità economica e dal livello di istruzione degli utenti.

Inoltre, il contrasto tra la logica concorrenziale e gli interessi pubblici predominanti nel settore dei beni culturali richiederebbe la mediazione di scelte strategiche efficaci con la finalità principale di una più ampia promozione della conoscenza del settore.

Le soluzioni che favoriscono l'incremento delle entrate contribuiscono a limitare l'intervento, ormai scontato, dello Stato per correggere o appianare i disavanzi di bilancio degli enti titolari di competenze di conservazione e di valorizzazione dei beni culturali. I finanziamenti privati possono contribuire ad interventi sui beni e immobili culturali, spesso sede di musei, mediante sponsorizzazione e, soprattutto, l'*ArtBonus*.

¹¹⁸ Si considerino le politiche di prezzo attivate dalla Galleria degli Uffizi dal 2017: il costo della *card* annuale per ingressi illimitati per la Galleria degli Uffizi, giardino di Boboli e Palazzo Pitti, distintamente oppure cumulativamente e in questo caso applicando uno sconto. Per la quantificazione del prezzo di accesso agli Uffizi, dal 2018 il costo fisso del biglietto è stato quantificato a seconda del periodo con un incremento del costo in settimane particolari. L'obiettivo sarebbe quello di "premiare" i visitatori (e i fiorentini) interessati al patrimonio artistico complessivo per più visite approfondite e non certo l'interessato occasionale, intenzionato a vedere solo alcune opere. Per approfondimenti v. L. SOLIMA, *op. ult. cit.*, 47.

¹¹⁹ Per approfondimenti riguardo all'impatto economico (domanda di beni e servizi e spesa per approvvigionamenti, incremento di reddito e di consumi da parte dei residenti, ecc.), che le diverse forme di fruizione di mostre comportano per il territorio con uno specifico patrimonio culturale v. P. A. VALENTINO, *Introduzione*, in P. A. VALENTINO (a cura di), *L'Arte di produrre Arte, Imprese culturali a lavoro*, cit., 189 ss. e per alcune indagini statistiche fino al 2012 v. I. BASILI, *Ci vado: l'universo dei visitatori dei musei italiani*, ivi, 193 ss. e A. VALERI, *Le mostre e gli impatti sul territorio*, ivi, 227 ss.

Le scelte di prezzo ricadono nel c.d. *marketing* operativo come la distribuzione mediante specifiche modalità e soluzioni per l'accessibilità del prodotto o del servizio, la comunicazione¹²⁰ e la promozione (pubblicità, *branding*, relazioni esterne, *marketing* digitale). Gli elementi centrali dell'offerta sono le opere presenti nella mostra, l'identità dell'evento e su questi occorre intervenire per attrarre i destinatari finali. Tra i soggetti occorre considerare anche il personale interno la cui competenza, motivazione e soddisfazione dipendono dall'adesione al progetto complessivo, condizione per un ambiente positivo di lavoro flessibile e collaborativo e per la realizzazione di un'offerta vincente e in sintonia con le preferenze degli utenti.

La determinazione del prezzo rappresenta certamente l'attività più importante di *marketing* perché condiziona il lancio della mostra, del servizio o del prodotto culturale¹²¹, limitando i margini di profitto, questione sempre assai critica. Sono necessarie valutazioni di *marketing* e degli indirizzi di politica culturale e, in particolare, per i settori di rilevante intervento pubblico come quello dei musei, si prospetta la questione della gratuità¹²² o della previsione di un prezzo, comunque di entità limitata al fine di favorire l'accesso oppure in forma di donazione libera e facoltativa, magari collegata a certi periodi dell'anno.

Attualmente il riferimento normativo per il prezzo, che contribuisce alle risorse finanziarie necessarie, è l'art. 110 del Codice che prevede che i proventi derivanti dalla vendita dei biglietti, dai canoni di concessione e dai corrispettivi per la riproduzione di beni culturali siano versati agli enti proprietari o che li abbiano in consegna, in coerenza con le norme di contabilità pubblica; solo dal 2014 questi introi-

¹²⁰ Sulle modalità più efficaci di costruzione della comunicazione secondo un piano che coinvolge i messaggi, il marchio, il *brand* (naturale evoluzione del marchio come contenitore che include l'identità di un progetto, di un'istituzione che sviluppa la cultura in quanto segno distintivo di un prodotto rispetto ad altri in concorrenza, sintesi di concetti e valori) v. F. SEVERINO, *Economia e marketing per la cultura*, F. Angeli, Milano, 2011, 104 ss.

¹²¹ Per un'approfondita ricostruzione della complessità del "prodotto culturale" per i diversi profili di esame (ciclo di vita e i possibili rischi di natura finanziaria e riguardo all'accettazione da parte del pubblico) v. F. COLBERT, *Marketing delle arti e della cultura*, Rizzoli Etas, Milano, 2009, II Ediz., 29 ss.

¹²² Come nel caso di alcuni musei inglesi v. *National Gallery, British Museum e Tate Galleries*.

ti sono direttamente assegnati e destinati agli istituti che li hanno prodotti, mentre prima rientravano nell'entrate complessive dell'erario. Tra l'altro, nel 2015 è stato istituito uno specifico Fondo di solidarietà nazionale a sostegno dei musei; nel tempo sono stati previsti interventi straordinari di sostegno per diversi motivi e di recente a causa dell'emergenza pandemica per le conseguenti chiusure forzate delle sedi¹²³.

Il carattere dell'accessibilità¹²⁴, come fruizione pubblica garantita dall'art. 9 Cost., secondo eque opportunità per i cittadini a prescindere dal reddito, è tipico dei beni culturali e dei musei; lo Stato dovrebbe "rimuovere" gli ostacoli da intendersi non solo come difficoltà di carattere economico per la gestione del servizio e/o del bene culturale risolvibili mediante l'intervento pubblico, ma anche come costi economici (del biglietto, del viaggio e dei trasporti) per l'utente e tempi di

¹²³ Si rinvia al d.m. 19 ottobre 2015 "Sostegno degli istituti e dei luoghi della cultura statale", che ha previsto che il 20% dell'incasso dei biglietti sia devoluto a questo Fondo, al fine di risolvere gli squilibri finanziari di alcuni enti; v. anche d.l. 19 maggio 2020, n. 34. È, invece, del tutto diversa la questione delle imprese culturali in senso stretto che producono nuovi beni creativi nei settori della musica, del cinema e del teatro e che necessariamente devono individuare con attenzione i criteri per determinare un prezzo, al fine di garantire la sostenibilità dell'attività. In questo caso le componenti "strutturali" del prezzo, che non consiste esclusivamente in un esborso, ma che riassume tre elementi determinanti quali il costo, il tempo della fruizione (anche come durata) e il rischio di carattere funzionale, culturale e sociale collegato alla scelta di un determinato bene, ad es. l'incertezza che il prodotto non risponda alle aspettative oppure la reazione del pubblico, aspetti che comportano la necessità di indagini di mercato. Per un'analisi v. A. BOLLO, *Il marketing della cultura*, Carocci, Roma, 2019, 81 ss. Per la distribuzione (intensiva, selettiva ed esclusiva), attività che rende accessibili e disponibili i prodotti o i servizi v. 85 ss. Nel caso della visita ad una mostra, la variabile "luogo" è determinata, mentre la variabile "tempo" attiene ai limiti di durata e agli orari di apertura; più il fruitore controlla queste variabili, minori saranno gli ostacoli alla fruizione e i vincoli di distribuzione.

¹²⁴ Sulle diverse prospettive dell'accessibilità v. L. SOLIMA, *Il museo in ascolto. Nuove strategie di comunicazione per i musei statali*, Quaderni della valorizzazione, Mibac, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012; ID., *Museums, Accessibility and Audience Development*, in M. Cerquetti (a cura di), *Bridging Theories, Strategies and Practices in Valuing Cultural Heritage*, Quaderni della Sezione Beni culturali, EUM, Macerata, 2017, 225 ss.; G. CETORELLI, M. R. GUIDO (a cura di), *Il patrimonio culturale per tutti. Fruibilità, riconoscibilità, accessibilità*, Quaderni della valorizzazione n., 4, Mibac, Direzione Generale Musei, Roma, 2017.

valutazione delle informazioni preventive. Ulteriori difficoltà riguardano il linguaggio (se specialistico per la conoscenza) e la comprensibilità delle notizie in relazione al livello culturale dell'interessato come "accessibilità cognitiva", che può essere migliorata da scelte pubbliche di promozione di un ambito più ampio di utenti potenziali. Vi sono, infine, "ostacoli" di accessibilità di natura organizzativa e relativi alle infrastrutture di accesso alla sede in cui si trova il museo o di erogazione dei servizi¹²⁵.

7. *Concessioni per attività di valorizzazione e concessioni in uso di beni del demanio culturale*

Nell'ambito dei profili economici collegati al museo, s'inserisce la concessione in uso di beni immobili (statali o di enti territoriali) del demanio culturale¹²⁶, che possono essere anche sedi di museo o di attività ad esso collegate, al fine della conservazione e valorizzazione, ai sensi degli artt. 57-*bis* e 106 del Codice; questa soluzione può essere uno strumento interessante per la possibile redditività, nel rispetto del-

¹²⁵ L. SOLIMA, *Management per l'impresa culturale*, cit., 52-55, ritiene che le tre barriere "economiche, fisiche e cognitive" siano superabili in parte mediante soluzioni tecnologiche (riproduzione e/o trasmissione) che consentono modalità di fruizione indiretta dei servizi culturali, pur con alcune specifiche problematiche di accessibilità digitale (ad es., le difficoltà di utilizzo di strumenti tecnologici, quali computer, tablet, smartphone, visori per realtà virtuale, ecc.). Tra le principali difficoltà per accedere al patrimonio culturale, occorre considerare la mancanza di tempo e di interesse, i costi, l'assenza di informazioni adeguate; si aggiungono problemi di sedi delle attività e dei beni del patrimonio culturale non facilmente raggiungibili oppure la carenza o la scarsa qualità di essi nel territorio del possibile interessato con diverse percentuali di rilevanza.

¹²⁶ Per alcuni aspetti critici inerenti all'avviso pubblico, in base al d.m. 6 ottobre 2015, che precede la selezione tra fondazioni e associazioni con esperienza in materia di tutela, valorizzazione e di conoscenza di beni culturali v. Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2021, n. 2207. Con riferimento alla concessione in uso di immobili di interesse storico-culturale v. anche Cons. Stato, Sez. V, 3 settembre 2018, n. 5157, in cui il giudice amministrativo afferma la prevalenza sulla concorrenza dell'interesse alla tutela del patrimonio culturale e, in generale, dell'interesse storico artistico "sia come valore culturale in sé, dunque indipendentemente dalla considerazione economica; sia anche come qualificatore e attrattore turistico del contesto, e dunque come apprezzabile elemento di valorizzazione dell'immateriale economico dell'intero ambiente circostante".

le specificità del regime giuridico¹²⁷. Lo schema comporta il versamento di un canone¹²⁸, in genere non elevato considerata l'assunzione di obblighi di manutenzione ordinaria e straordinaria (interventi di recupero, restauro, di ristrutturazione), per un certo periodo di tempo compatibile con la durata degli investimenti del concessionario per attrarre l'interesse del settore privato.

La concessione di valorizzazione ha, quindi, ad oggetto la facoltà di uso di beni pubblici immobili e può essere considerata un efficace strumento di "mediazione" tra la riserva di proprietà pubblica e l'incentivazione dell'iniziativa economica privata per attivare interventi di recupero per obiettivi di gestione e promozione, ma sul presupposto vincolante della demanialità e della fruizione pubblica in relazione alle caratteristiche del bene culturale, condizioni precisate nel provvedimento.

Peraltro, proprio l'art. 115, comma 8, prevede che alla concessione delle attività di valorizzazione possa essere collegata la concessione in

¹²⁷ Per approfondimenti v. A. L. TARASCO, *Il patrimonio culturale. Modelli di gestione e finanza pubblica*, cit., 184 ss. nonché il d.m. 6 ottobre 2015 "Concessioni in uso a privati di beni immobili del patrimonio culturale dello Stato", che in sostanza si riferisce all'istituto già previsto dall'art. 1, commi 303-305 della legge finanziaria 2005 (l. 30 dicembre 2004, n. 311). La concessione è subordinata al parere della Soprintendenza in relazione alla compatibilità dell'uso con la conservazione, il carattere storico-artistico e la fruizione pubblica; nella domanda di autorizzazione devono emergere gli obiettivi di valorizzazione anche economica, la relativa destinazione d'uso e le modalità di fruizione anche considerando la precedente destinazione. In base all'art. 55, commi 3 e 3-bis, l'autorizzazione deve precisare le condizioni di fruizione pubblica del bene e si esprime sulla congruità dei modi e dei tempi previsti per gli obiettivi di valorizzazione. V. anche Cons. Stato, Sez. VI, 22 febbraio 2010, n. 1011, che ha interpretato la fruizione pubblica garantita dall'art. 55 in quanto finalizzata a preservare l'accessibilità della collettività al bene culturale per i valori storici e artistici, diversa dalla "destinazione d'uso a scopi di interesse pubblico che non è di per sé garantista delle condizioni di accessibilità". Di conseguenza, l'uso del bene per servizi (negozi, ristoranti, alberghi, ecc.) e per utilizzi privati aperti al pubblico in base a specifiche modalità di ingresso selezionato e non per la generalità indifferenziata, non potrà che essere limitato e regolamentato per la fruizione collettiva, secondo valutazioni di ragionevolezza in base al vincolo e al valore culturale e alla sua fruibilità, aspetti che incidono sul contenuto di disponibilità del bene per il concessionario. Si rinvia anche a Consiglio Stato, Sez. VI, 30 maggio 2017, n. 2596.

¹²⁸ Per le problematiche inerenti alla determinazione dei canoni concessori, agli effettivi introiti e alle relative competenze v. A. L. TARASCO, *op. ult. cit.*, 192 ss., che esamina alcuni casi concreti di applicazione della concessione in uso.

uso degli spazi necessari al loro esercizio, previamente individuati nel capitolato d'oneri.

Nonostante la disciplina e la promozione da parte delle amministrazioni della cultura, l'attrattività dello schema combinato di concessione in uso e di valorizzazione non è stata ad oggi rilevante, soprattutto per la gestione di beni e servizi museali, considerando il contesto intricato dei provvedimenti amministrativi e delle competenze di enti diversi in relazione agli interessi pubblici differenziati, in assenza di una strategia di riqualificazione territoriale più ampia, che ha riguardato solamente alcuni casi di beni immobili¹²⁹.

In sintesi, le tre ipotesi di concessione riguardano la concessione d'uso di cui all'art. 57-*bis*, che richiama gli artt. 55-56, presupposto della fruizione individuale di un immobile per un periodo di tempo rilevante e la concessione per la riproduzione di beni culturali tramite l'immagine e l'uso strumentale per iniziative limitate a specifiche occasioni di utilizzo di spazi *ex* artt. 106-107, previo versamento di un canone come corrispettivo *ex* art. 108. Infine, è prevista la concessione d'uso di immobili del demanio culturale dello Stato con l'ulteriore fine di interventi di restauro in base all'art. 1, commi 303, 304 e 305 della l. 30 settembre 2004, n. 311 e d.m. 6 ottobre 2015 ad oggi vigente¹³⁰.

8. *Forme speciali di partenariato e l'intreccio con norme del Codice del Terzo settore*

La cooperazione pubblico-privato rappresenta una soluzione operativa di costante riferimento mediante diversi schemi che includono le imprese, anche se vi sono difficoltà interpretative per il contesto intricato di norme relative alla proprietà e alla natura dei beni e alle funzioni di tutela o di valorizzazione, risolte solo in parte dal Codice e dagli atti normativi del Ministero. Inoltre, incidono le qualificazioni dei servizi museali e dei servizi per il pubblico come servizi pubblici di interesse

¹²⁹ Ad es. il caso Caserma Cavalli di Torino trasformata nella sede della Scuola Holden; v. G. MARI, *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon*, 2019, n. 2, 6 ss.

¹³⁰ Si rinvia a Cons. Stato, Sez. VI, 15 marzo 2021, n. 2207.

generale, ma con profili di carattere economico e concorrenziale che comportano l'applicazione del Codice dei contratti pubblici, con problemi di coordinamento con le norme del Codice dei beni culturali.

Sono, inoltre, possibili anche combinazioni di schemi giuridici, ad es. la concessione di uso del bene culturale, con obiettivi di manutenzione, di restauro e di gestione di un servizio pubblico di apertura alla pubblica fruizione, potrebbe includere un progetto di valorizzazione e, in base all'art. 115, sarebbe possibile la gestione indiretta mediante la concessione a terzi oppure l'affidamento di un appalto di servizi. Si prospetta inevitabilmente la questione complessa del rapporto tra valorizzazione economica e fruizione del patrimonio culturale degli istituti e luoghi della cultura, che per loro naturale destinazione erogano servizi pubblici.

Le questioni problematiche riguardano non solo la compatibilità del progetto con la destinazione del bene, ma anche l'equilibrio economico-finanziario per la fattibilità dell'iniziativa che è un ulteriore presupposto per attrarre investitori, pur considerate le difficoltà applicative, se si considera l'esigenza di un'adeguata remunerazione, la durata e la complessità delle procedure¹³¹.

Il necessario legame tra beni culturali pubblici, tutela e fruizione pubblica è uno schema inderogabile che comporta rigidi vincoli giuridici e procedure amministrative, aspetti che possono suscitare uno scarso interesse da parte di potenziali privati investitori, ad es. per la finanza di progetto, soprattutto se riferita agli istituti museali e ai luoghi della cultura, soluzione promossa dalle amministrazioni per obiettivi di recupero. Infatti, i limiti giuridici alle destinazioni d'uso, le intricate competenze e le lunghe fasi di controllo della progettazione e

¹³¹ Si consideri l'art. 21 del Codice dei beni culturali con riferimento all'autorizzazione e la limitata chiarezza e celerità delle procedure per il controllo del progetto di fattibilità nell'art. 16 del d.m. 154/2017 circa la scheda tecnica (art. 147 del d.lgs. n. 50/2016). Si rinvia a G. MARI, *op. cit.*, 7-8, che affronta anche l'evoluzione della disciplina ad es. il d.l. 20 settembre 2015, n. 146, aveva incluso nei servizi essenziali l'apertura al pubblico degli istituti e luoghi della cultura come fruizione e contenuto minimo della valorizzazione in quanto garantisce l'accesso al bene e delinea un "diritto alla prestazione" per il fruitore con la conseguenza che sarà comprimibile solamente da un interesse pubblico superiore. V. anche C. ZOLI, *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in *Aedon*, 2015, n. 3.

dei lavori di recupero, che coinvolgono la Soprintendenza, non attraggono iniziative imprenditoriali.

La limitata applicazione della finanza di progetto¹³², che potrebbe, invece, consentire interventi di recupero funzionale di immobili culturali con finalità di tutela e di valorizzazione, dipende anche dalla scarsa redditività dei beni che non presentano una diretta “vocazione” economica o commerciale, considerata la disciplina in cui prevalgono gli interessi di tutela e di conservazione con alcune recenti aperture per i profili economici di valorizzazione. L’attività finanziata dovrebbe assicurare utili adeguati alla copertura dei costi e consentire ricavi secondo le regole dell’impresa privata¹³³.

La finanza di progetto¹³⁴, che rientra nella categoria generale dei contratti di partenariato¹³⁵, in astratto può ben adattarsi alle finalità di valorizzazione con interventi di restauro e di servizio culturale per il pubblico *ex art.* 111, anche se il Codice dei contratti pubblici vigente non ne afferma l’espressa applicabilità¹³⁶ all’affidamento di lavori relativi ai beni culturali e alle concessioni di cui agli artt. 115 e 117 del

¹³² V. A. CARDELLA, M. E. MUSUMECI, *Il project financing nei beni culturali*, in T. S. MUSUMECI (a cura di), *La cultura ai privati*, cit., 125 ss.; le Autrici richiamano alcuni casi ad es. Villa Tolomei a Firenze, il Museo Ex Depò di Ostia. Per un caso più recente in attuazione dell’attuale disciplina v. *ex-carcere di San Domenico di San Gimignano* oggetto di risanamento e valorizzazione del complesso monumentale mediante il contratto di concessione in finanza di progetto *ex art.* 183 del codice dei contratti pubblici, v. V. BARTOLONI, *Beni culturali e project financing. Il “caso” dell’ex-convento ed ex carcere di San Domenico di San Gimignano*, in *www.appalti&contratti*, n. 4/2021.

¹³³ Alcuni contrasti interpretativi riguardarono l’applicabilità dello schema nel settore dei beni culturali per i vincoli normativi, mentre il Consiglio di Stato affermò la piena compatibilità v. Sez. IV, 11 luglio 2008, n. 3507; Sez. IV, 23 luglio 2009, n. 4639; sulla compatibilità anche l’Autorità di vigilanza dei contratti pubblici, delibera 22 aprile 2009, che richiama questo orientamento. V. A. CARDELLA, M. E. MUSUMECI, *Il project financing nei beni culturali*, cit., 134 e 138 ss., per la giurisprudenza e riguardo alla diffusione della finanza di progetto nel settore dei beni culturali in Europa e tra gli esempi di collaborazione pubblico-privata, la concessione pubblica per la realizzazione del Guggenheim Museum di Bilbao; A. L. TARASCO, *Diritto ed economia nella gestione del patrimonio culturale*, in T. S. MUSUMECI (a cura di), *La cultura ai privati*, cit., 159-160.

¹³⁴ V. P. MICHARA, *La finanza di progetto nei beni culturali*, in *Aedon*, 2008, n. 1.

¹³⁵ Art. 180, comma 8 del Codice contratti pubblici.

¹³⁶ Come l’art. 197 del d.lgs. n. 163/2006.

Codice dei beni culturali. Tuttavia, occorre ricordare che l'art. 145, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016 prevede un rinvio generalizzato alla disciplina comune per quanto non ricada già nelle norme specifiche sugli appalti nel settore dei beni culturali¹³⁷; inoltre, nell'interpretazione prevale un rapporto di integrazione tra gli artt. 115 e 117 e il Codice dei contratti¹³⁸.

Quindi, il coinvolgimento delle imprese culturali risulta possibile prevalentemente mediante gli istituti di cui agli artt. 115 e 117 per attività di valorizzazione e di gestione dei servizi museali e di servizi per il pubblico di assistenza culturale e di ospitalità.

Come è noto, l'art. 6, comma 3, del Codice dei beni culturali promuove la collaborazione con il privato in senso assai esteso anche dal punto di vista dei soggetti pubblici, dato che "La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale", senza distinzioni tra enti *profit* o *non profit*.

Tuttavia, non vi sono rilevanti occasioni di coinvolgimento dei privati nell'attività di programmazione e neppure per le attività di tutela e di conservazione (a parte l'esecuzione degli interventi e dei lavori e i casi previsti di mecenatismo), in quanto sono funzioni pubbliche riservate agli enti competenti. Il quadro normativo è spesso oggetto di integrazione e modifica, come nel caso dei musei statali, con il costante rischio di difficoltà interpretative e di incertezze, in assenza di una politica di costante sostegno e di superamento della diffidenza nei confronti delle attività d'impresa nel settore¹³⁹.

Gli accordi *ex art.* 112, comma 9 per regolare servizi strumentali destinati alla fruizione e alla valorizzazione, possono coinvolgere "privati interessati" e non sono espressamente escluse persone giuridiche con fini di lucro; tuttavia, dal contenuto complessivo della disposizione sembra emergere il concetto di privati interessati come proprietari di beni culturali e non come operatori economici.

¹³⁷ Artt. 145-151.

¹³⁸ In tal senso, G. SCIULLO, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, 2018, n. 1; F. LIGUORI, *I servizi culturali come servizi pubblici*, 3 gennaio 2018, in *Federalismi*, 2018, n. 1.

¹³⁹ Nella prospettiva di un'alleanza tra cultura ed economia v. P. ASPRONI, *Privati, imprese, enti e cultura*, in T. S. MUSUMECI (a cura di), *La cultura ai privati*, cit., 177 ss.

Nuove prospettive di collaborazione tra soggetti pubblici e privati possono, invece, derivare dalle consentite “forme speciali di partenariato” ex art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici con espresso riferimento ai beni culturali nel Titolo VI “Regimi particolari di appalto” in un contesto di specialità. La tutela giuridica differenziata, considerati gli interessi pubblici sottesi e la proprietà funzionalizzata alla fruizione pubblica¹⁴⁰, non ostacola soluzioni atipiche di collaborazione: lo Stato, le Regioni e gli enti territoriali possono attivare forme speciali di partenariato con enti e organismi pubblici e soggetti privati, mediante procedure semplificate analoghe o ulteriori a quelle adottabili per la sponsorizzazione¹⁴¹. In particolare, l’individuazione del partner privato deriva da una procedura semplificata prevista dalla Circolare¹⁴² 9 giugno 2016, n. 17461; lo schema aperto consente anche il caso di partenariato pubblico-pubblico, che coinvolge l’amministrazione centrale e gli enti territoriali.

Peraltro, il carattere atipico delle forme ex art. 151 comporta alcune incertezze interpretative, dato che sono indicate finalità generali di ricerca scientifica applicata alla (sola) tutela, di promozione della fruizione del patrimonio culturale ed obiettivi diversi: il restauro, il recupero, la manutenzione programmata, la gestione e l’apertura alla fruizione pubblica, la valorizzazione di beni culturali (solamente) immobi-

¹⁴⁰ La disciplina incentra l’attenzione sul carattere funzionale agli interessi pubblici e non tanto sul regime della proprietà; si rinvia a A. SERRA, *L’incidenza del regime dominicale dei beni culturali sulle modalità di gestione*, in *Aedon*, 2002, 3; S. FOÀ, *La gestione dei beni culturali*, cit., 47 ss.; M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d’arte*, Soc. ed. Foro Italiano, Roma, 1952, 202; M. S. GIANNINI, *I beni culturali*, cit., 1106; 1033 ss.

¹⁴¹ Si rinvia a S. ANTONIAZZI, *Contratti pubblici e beni culturali: specialità della disciplina e obiettivi di tutela, di conservazione e valorizzazione*, in *Scritti in Onore di Eugenio Picozza*, cit., 67 ss.

¹⁴² §§ 7-8. È prevista la pubblicazione di un avviso sul sito internet della proposta di partenariato ricevuta o elaborata dall’amministrazione con il contratto descritto in sintesi; l’accordo può essere liberamente negoziato nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento e se vi siano più manifestazioni d’interesse, sarà necessario un minimo confronto concorrenziale, pur senza rigorose formalità. Peraltro, in base all’art. 151 del Codice dei contratti pubblici, le iniziative possono essere intraprese dagli enti con le risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente; inoltre, resta fermo quanto previsto dall’art. 106, comma 2-bis del Codice dei beni culturali in tema di concessioni in uso di beni culturali.

li, ambito che circoscrive l'utilizzabilità delle procedure semplificate analoghe o ulteriori a quelle richiamate dal comma 1.

Si prospetta il problema di definire le procedure "ulteriori" rispetto a quella di cui all'art. 19 del Codice dei contratti pubblici, dato che questa consiste nella sola pubblicazione nel sito istituzionale dell'ente e per i contratti di valore inferiore a quarantamila euro non è prevista alcuna formalità; inoltre, occorre qualificare le forme speciali di partenariato, espressione indeterminata che non rinvia ad altre fonti. Ciò è determinante per l'applicazione delle norme al caso concreto e l'individuazione del *partner* privato, distinguendo tra la disciplina ordinaria e quella speciale in base al combinato disposto dell'art. 151, comma 3 e dell'art. 19.

L'ambito delle forme speciali di partenariato *ex art. 151* non è di facile individuazione in relazione alla disciplina generale prevista dal Codice dei contratti pubblici che prevede la definizione e le forme tipizzate¹⁴³ del PPP; tuttavia, il comma 8 dell'art. 180, afferma che nella tipologia dei contratti di cui al comma 1 rientra anche "qualunque altra procedura di realizzazione in partenariato di opere e servizi che presentino le caratteristiche di cui ai commi precedenti".

Di conseguenza, le forme speciali, se riconducibili al *genus* PPP come archetipo di riferimento¹⁴⁴, sarebbero comunque soggette alla disciplina generale comune; tuttavia, secondo l'art. 181, comma 1, la scelta dell'operatore economico dipende da procedure ad evidenza pubblica anche mediante dialogo competitivo, modalità che sarebbe, invece, in contrasto con la procedura semplificata prevista dall'art. 151, comma 3.

Per approfondire la categoria occorre richiamare l'orientamento del Ministero¹⁴⁵ che considera il partenariato *ex art. 151* una forma del tutto speciale e molto diversa dalle altre soluzioni previste dal Codice per le finalità specifiche espresse nella disposizione; in questo "contenitore" possono combinarsi "diversi tipi e cause contrattuali" e anche se non di tipo istituzionale, potrebbero essere inseriti aspetti organiz-

¹⁴³ Artt. 3, comma 1, lett. eee) per la definizione, 179-181 (disciplina generale), 182-191 norme per le figure specifiche indicate nell'art. 180.

¹⁴⁴ Il Consiglio di Stato, Commissione speciale, 21 marzo 2016, n. 855, ha ricondotto le figure tipizzate e quelle atipiche alla "disciplina quadro".

¹⁴⁵ Circolare 9 giugno 2016, n. 17461, § 11.

zativi ad es. cabine di regia o comitati tecnici con una composizione mista e per obiettivi di programmazione o di controllo dell'attività.

La formula della cooperazione è frequente nel Codice dei beni culturali, soprattutto nelle attività di valorizzazione¹⁴⁶ e di ricerca scientifica¹⁴⁷ oppure per attività volte alla tutela o nei rapporti con le fondazioni bancarie e i soggetti del Terzo settore mediante accordi¹⁴⁸. In particolare, le forme speciali di partenariato consistono in soluzioni di collaborazione senza una connotazione economico-finanziaria, non riconducibili ai contratti tipici e neppure allo schema generale¹⁴⁹ che richiama attività o progetti di organizzazione, la realizzazione e gestione di un'opera pubblica o di un servizio di interesse generale, la natura imprenditoriale del progetto per le valutazioni di convenienza economica e di sostenibilità finanziaria, la redditività dell'investimento privato, la determinazione della durata del rapporto in relazione all'ammortamento e il rischio posto a carico del privato.

Il tratto rilevante è il rapporto tra le parti per una finalità comune da realizzare in collaborazione, modalità che però non si traduce nella costituzione di un ente distinto o di una società mista, come partenariato c.d. istituzionalizzato¹⁵⁰. Lo schema è aperto e in esso possono rientrare diverse esperienze di intervento nel settore dei beni culturali, sulla base di un accordo funzionalizzato ad interessi pubblici e di contributi operativi o finanziari delle parti.

La possibilità di elaborare forme speciali di partenariato consente agli enti di perseguire gli interessi pubblici connessi ai beni culturali con una significativa autonomia, mediante forme contrattuali non tipizzate per "il recupero, il restauro, la manutenzione programmata, la gestione, l'apertura alla pubblica fruizione e la valorizzazione dei beni culturali immobili". Vi rientrano diverse soluzioni ad es., la concessione in uso gratui-

¹⁴⁶ Artt. 6, comma 3; 11, comma 1; 112.

¹⁴⁷ Art. 118, comma 1.

¹⁴⁸ Art. 112.

¹⁴⁹ Artt. 3, comma 1, lett. eee), 180, 165, commi 3-5.

¹⁵⁰ Per approfondimenti v. S. ANTONIAZZI, *Società miste e servizi pubblici locali, Esperienze nazionali e modello europeo*, cit., 1-39. M. P. CHITI (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato, Concessioni, finanza di progetto, società miste, fondazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009.

to di gestione¹⁵¹ di beni del demanio culturale dello Stato che necessitano di interventi, al fine di favorire la fruizione di immobili non aperti al pubblico o in disuso¹⁵² e la loro conservazione, finanziate dai ricavi della valorizzazione e dei servizi per il pubblico di cui all'art. 117 del Codice oppure da erogazioni liberali (ad es., dall'*Artbonus*) o da sponsorizzazioni¹⁵³.

Inoltre, il previsto recupero di beni culturali immobili consente di richiamare l'art. 6, comma 1, del Codice che include nella valorizzazione "la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati".

Il partenariato per sua natura è strumento atipico e flessibile con possibili diverse combinazioni in cui l'intervento ed il ruolo del soggetto privato nell'economia dell'operazione complessiva può assumere caratteristiche eterogenee adeguate al caso concreto. Questa impostazione giustifica la *ratio* di promozione dell'art. 151 del Codice dei contratti pubblici, al fine di sollecitare le amministrazioni alla ricerca di sistemi innovativi di collaborazione con gli operatori privati per garantire diversi servizi (progettazione dei servizi museali per il pubblico, allestimento e promozione di istituti della cultura per la pubblica fruizione, consulenza per finalità di organizzazione di eventi, ecc.) e progetti di valorizzazione, di recupero, restauro e di manutenzione, mediante forme semplificate di scelta del *partner* privato.

Peraltro, per la specialità del settore, il rischio che si assume il privato si prospetta in parte diverso rispetto al PPP classici proprio per la particolare natura del bene e degli interessi pubblici. L'adozione di questo strumento è spesso giustificata dalla difficoltà per l'amministrazione di affrontare il costo complessivo di realizzazione di un progetto e dalla possibilità di contribuire solo in parte; inoltre, il

¹⁵¹ V. d.m. 6 ottobre 2015. Si rinvia a M. CAMMELLI, *Cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, cit., 308-309.

¹⁵² In tema v. M. CROCE, S. DE NITTO, *I partenariati per la valorizzazione del patrimonio dismesso, in disuso e scarsamente fruito*, in A. MOLITERNI, *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., 169 ss.

¹⁵³ Le specifiche finalità rappresentano gli elementi di distinzione rispetto alla figura generale di partenariato *ex art.* 180 del Codice dei contratti pubblici, dato che in questo caso la cooperazione è volta a garantire il finanziamento, la realizzazione e gestione di un'opera pubblica con l'obiettivo della remunerazione, dopo l'individuazione del partner con gara pubblica.

rischio non è completamente trasferito al partner privato, dato che l'ente esercita compiti di vigilanza sulla tutela dei beni culturali ed esercita il controllo sull'attività del privato che può essere anche modificata. Il privato contribuisce al progetto con un apporto di carattere gestionale ed economico e partecipa agli utili dell'operazione secondo modalità in linea con la specialità e per questi aspetti il partenariato speciale sembra essere una soluzione adeguata a interventi adattabili alle specifiche caratteristiche del bene¹⁵⁴.

La Circolare¹⁵⁵ 8 novembre 2019, n. 45 della Direzione Generale Musei, indirizzata proprio ai direttori dei musei dotati di autonomia speciale e ai direttori dei Poli museali regionali (ora Direzioni regionali Musei), illustra linee guida e modelli operativi per la realizzazione di forme speciali di partenariato e fornisce indicazioni per gli adempimenti preliminari (adozione della determina a contrarre da cui emergono le ragioni giuridiche ed organizzative della scelta, rispetto alla gestione diretta), la pubblicazione dell'avviso, il capitolato tecnico e delle prestazioni e i criteri di valutazione delle proposte ricevute.

La Direzione Generale promuove l'utilità del PPP per favorire un maggiore coinvolgimento di altri soggetti pubblici e privati (imprese culturali, creative, anche in forma di cooperative di esperti del settore) nella valorizzazione e gestione dei beni culturali mediante forme semplificate di scelta degli operatori, sottolineando che l'istituto è applicabile¹⁵⁶, "nella sua formulazione ampia e generica, a molti tipi a cause contrattuali, non prevedibili a priori", come la fornitura di servizi di progettazione, assistenza museale, allestimento e presentazione di istituti della cultura per la fruizione pubblica, la consulenza organizzativa "e molto altro". Più precisamente le forme elastiche di collaborazione tra enti o organismi pubblici e soggetti privati possono agevolare la ge-

¹⁵⁴ Per questi aspetti, v. E. PROFETA, *La valorizzazione dei beni culturali quale terreno elettivo del partenariato pubblico-privato e, in particolare, pubblico-pubblico*, in *Rass. Avvocatura dello Stato*, 2019, 270 ss.; P. ROSSI, *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni culturali nella riforma del codice degli appalti*, 17 gennaio 2018, in *Federalismi*, 2018, n. 2.

¹⁵⁵ "Note esplicative e modelli operativi per la realizzazione di forme speciali di partenariato pubblico-privato nei beni culturali ex art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici".

¹⁵⁶ Come già precisato dalla Circolare 9 giugno 2016, n. 17461.

stione, il recupero e la valorizzazione di immobili, di musei o siti archeologici non aperti al pubblico oppure in abbandono, mediante investimenti e specifiche competenze del settore privato, al fine di assicurare la massima fruizione pubblica; in tal caso, è previsto un importo di base del canone che il privato sarà tenuto a versare all'ente pubblico a fronte dei ricavi che derivano dalla gestione.

La Circolare contiene un modello di avviso da pubblicare nel sito istituzionale dell'ente per la ricerca del *partner* come schema generale che può essere adattato ed integrato in relazione al caso concreto e alle esigenze specifiche di applicazione del partenariato. Oltre alle modalità pratica, è precisata la necessità della determina a contrarre ai sensi dell'art. 32 del Codice dei contratti pubblici che illustra i presupposti normativi e "le ragioni del ricorso alla forma speciale di partenariato prevista dall'art. 151, comma 3, con evidenza dei motivi in forza dei quali si è proposto per tale soluzione organizzativa, in luogo della gestione diretta o di altre forme di affidamento a terzi".

All'avviso dev'essere allegato un sintetico "capitolato tecnico-prestazionale" oltre agli elementi di base dell'accordo e le valutazioni dell'istituto che possono orientare la domanda dell'aspirante *partner*. L'importo di base del canone è determinato dall'Agenzia del Demanio territorialmente competente, come canone minimo che può essere aumentato dall'istituto secondo percentuali in relazione al verificarsi di determinate condizioni oggettive per l'uso agevolato dell'immobile o del sito museale.

Per la valutazione delle proposte, nel caso di unica domanda è applicata la diretta libera negoziazione fra le parti, comunque nel rispetto dei principi di imparzialità e di parità di trattamento e dell'art. 80 del Codice. Se sono presentate più proposte è, invece, necessaria la valutazione tecnica da parte di una commissione interna che opera secondo criteri indicati nell'avviso iniziale, applicando sempre i principi di imparzialità e parità di trattamento fra gli operatori.

La procedura semplificata delineata si avvicina a quella prevista dall'art. 19 del Codice dei contratti pubblici e nella Circolare è giustificata dalla natura dei beni culturali non ancora aperti alla fruizione pubblica, anche se ciò non rileva nel modello di avviso allegato. La collaborazione pubblico-privato è in concreto riconducibile alla concessione di servizi, ipotesi che rientra nel PPP "ordinario" e, quindi,

sarebbe dubbio il carattere effettivamente speciale. Tuttavia, questo partenariato rientra per le finalità e l'oggetto nel modello *ex art.* 151, comma 3, e ciò sembra giustificare di per sé il regime di deroga previsto per il settore culturale.

La soluzione comporta comunque alcuni profili critici di incoerenza circa l'utilizzo del PPP secondo lo schema della concessione di servizi che in realtà rientra tra le forme tipiche indicate nell'art. 180 del Codice dei contratti pubblici¹⁵⁷ e dovrebbe, quindi, comportare l'applicazione della procedura ordinaria di individuazione del soggetto privato. La procedura semplificata sarebbe in linea con partenariati non riconducibili alle regole sulla concorrenza contenute nel Codice, in quanto riguardano servizi culturali di interesse generale ma non economico (a parte i servizi per il pubblico) oppure il valore dei lavori o dei servizi è inferiore alla soglia di rilevanza europea. In tal caso, si applicano i principi del TFUE richiamati dagli artt. 4 e 30, comma 1, del Codice dei contratti pubblici in una procedura semplificata che è riconducibile all'art. 151, comma 3.

La collaborazione tra pubblico e privato può riguardare anche gli enti del Terzo settore, dato che ulteriori attività che precedono gli interventi di tutela, quali la ricerca di tecnologie per il restauro o la catalogazione possono basarsi su schemi di collaborazione con il Terzo settore. Inoltre, la Circolare del Ministero 9 giugno 2016 "Sponsorizzazioni di beni culturali" ha richiamato il principio di sussidiarietà orizzontale *ex art.* 118 Cost., l'art. 120 del Codice dei beni culturali e gli artt. 19 e 151 del Codice dei contratti pubblici nonché gli accordi con le fondazioni di origine bancaria che si obbligano ad eseguire progetti di restauro e di valorizzazione assumendo gli oneri organizzativi e finanziari.

¹⁵⁷ Per gli aspetti caratterizzanti il PPP del Codice v. S. LUCATTINI, *Art. 180*, in G. F. FERRARI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, La Tribuna, Piacenza, 2017, 926 ss.; S. AMOROSINO, *Il partenariato pubblico privato dalle teorie giuridiche alla realtà del Codice dei contratti pubblici (e del decreto correttivo n. 56/2017)*, in *Urb. App.*, 2017, 617 ss.; F. LATTANZI, *Art. 180*, in R. GAROFOLI, G. F. FERRARI (a cura di), *Nel Diritto Editore*, Bari, 2017, 2604 ss.; S. SANTI, *Il partenariato pubblico-privato ed il contratto di concessione nella normativa europea e nazionale*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019, 133 ss.; A. BOTTO, S. CASTROVINCI ZENNA, *Diritto e regolazione dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2020, 201 ss.

L'art. 151 è richiamato dall'art. 71, comma 3, del Codice del Terzo settore, che prevede che i beni culturali immobili di proprietà dello Stato, delle Regioni, degli enti locali e degli altri enti pubblici per i quali non è corrisposto alcun canone e che necessitano di interventi di restauro, possano essere affidati in concessione a enti del Terzo settore che svolgono attività di interesse generale¹⁵⁸ con finalità culturale. Per la concessione è previsto un canone agevolato determinato dalle amministrazioni interessate, per fini di riqualificazione e riconversione tramite interventi di recupero, restauro, ristrutturazione a spese del concessionario, anche con l'introduzione di nuove destinazioni d'uso per lo svolgimento delle attività culturali.

La concessione d'uso è volta alla realizzazione di un progetto di gestione del bene che assicuri la "corretta conservazione", la pubblica fruizione e la migliore valorizzazione; l'individuazione del concessionario deriva dall'applicazione delle procedure semplificate di cui all'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici. La durata dipende dal periodo di ammortamento dell'investimento come equilibrio economico-finanziario dell'iniziativa e comunque non oltre i cinquanta anni.

Inoltre, l'art. 89, comma 17, del Codice del Terzo settore, prevede, in attuazione dell'art. 115 del Codice dei beni culturali, l'adozione di forme speciali di partenariato da parte del Ministero, delle Regioni, degli enti locali e di altri enti pubblici con enti del Terzo settore che esercitano le attività¹⁵⁹ ex art. 5 dirette a prestazioni di valorizzazione di beni culturali immobili di appartenenza pubblica, individuati mediante le procedure semplificate consentite dall'art. 151, comma 3. Tale soluzione potrebbe ritenersi applicabile anche agli interventi volti al recupero e al restauro indicati proprio nell'art. 151, comma 3, assai simili a quelle previste dagli artt. 55 e 56 del Codice del Terzo settore.

Quindi, il partenariato assumerebbe un ruolo centrale in questo ambito significativo di interventi sui beni culturali, rafforzando il radi-

¹⁵⁸ V. art. 5, comma 1, lett. f), i), k) e z) circa interventi di *tutela e valorizzazione del patrimonio culturale* e del paesaggio, *organizzazione e gestione di attività culturali, artistiche* o ricreative di interesse sociale, di *promozione e diffusione della cultura* e della pratica del volontariato, *organizzazione e gestione di attività turistiche* di interesse sociale, culturale o religioso, *riqualificazione di beni pubblici inutilizzati* e di beni confiscati alla criminalità organizzata.

¹⁵⁹ Art. 5, comma 1, lett. f), i), k) e z) del Codice del Terzo settore.

camento territoriale; in effetti, la combinazione tra le ammesse forme speciali di partenariato *ex art.* 151 del Codice dei contratti pubblici e la disciplina del Codice del Terzo settore riguardo alla concessione di beni culturali immobili a enti *non profit* che esercitino attività con finalità culturale, consentirebbe la necessaria coerenza tra tutela, valorizzazione culturale ed economica secondo modalità certamente più agevoli, coinvolgendo i privati in rapporti flessibili inerenti alla pianificazione strategica di valorizzazione e alla gestione.

Inoltre, l'art. 55 del d.lgs. n. 117/2017 prevede, in attuazione dei principi di sussidiarietà, efficacia, cooperazione, efficienza ed economicità, il metodo della co-programmazione¹⁶⁰ per individuare nel territorio di riferimento i servizi e gli interventi necessari per i settori indicati nell'art. 5. Questa disposizione può essere collegata all'art. 112 del Codice dei beni culturali sugli accordi di valorizzazione¹⁶¹, secondo cui

¹⁶⁰ Per un esame della *ratio* dell'art. 55 v. Corte Costituzionale 26 giugno 2020, n. 131; la norma instaura “un canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato: la co-programmazione, la co-progettazione e il partenariato (che può condurre a forme di accreditamento) si configurano come fasi di un procedimento complesso espressione di un diverso rapporto tra il pubblico ed il privato sociale, non fondato semplicemente su un rapporto sinallagmatico”, ma “sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico”.

¹⁶¹ Per approfondimenti L. MERCATI, *La collaborazione pubblico-privato nella gestione e nei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, cit., 491 ss. Per alcune riflessioni sul sistema antecedente al T. U. dei beni culturali v. T. ALIBRANDI, *Valorizzazione e tutela dei beni culturali: il ruolo dello Stato*, in *Foro amm.*, 1998, 1641 ss. V. anche P. BILANCIA (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato: studio dei modelli di gestione integrata*, Franco Angeli, Milano, 2005; M. CAMMELLI, *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, in *Aedon*, 2007, n. 2; D. MESSINEO, R. OCCHILUPO, *La gestione di musei e parchi archeologici e il coinvolgimento dei privati nel settore culturale: l'Italia nel confronto con la Francia, la Germania e la Spagna*, in *Aedon*, 2014, n. 3; G. SEVERINI, *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua realizzazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2015, 322 ss.; A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati, Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, cit., in particolare v. F. CAPORALE, *Il rapporto pubblico-privato nel settore dei beni culturali*, *ivi*, 383 ss.

il Terzo settore contribuisce nella fase istruttoria di decisioni più ampie, oggetto di un piano strategico di sviluppo culturale. Gli artt. 55 e 71 del Codice del Terzo settore prevedono strumenti appropriati per l'ampio panorama di beni culturali "minori" e meno noti in attesa di restauro, di riutilizzo e di restituzione alla fruizione pubblica e di valorizzazione.

Il partenariato speciale ben s'inserisce negli accordi previsti dall'art. 112 per le proposte che possono essere presentate da soggetti privati come contributo alle strategie mediante specifici piani e progetti di attuazione, strumento adeguato alle esigenze di innovazione e semplificazione, per la valorizzazione dei beni culturali¹⁶². Lo schema aperto si caratterizza per un'intrinseca "potenzialità espansiva" oltre agli interventi di valorizzazione, che in base all'art. 111 del Codice sembrerebbe l'unica attività possibile oggetto di esternalizzazione *ex* artt. 112 e 115 per la gestione indiretta; inoltre, vi sono limiti interni precisati da atti di orientamento ministeriale che nel tempo ne hanno circoscritto l'applicazione alla gestione dei servizi per il pubblico, soprattutto nei musei e nelle aree archeologiche¹⁶³.

La *ratio* dell'atipicità è quella di assicurare la massima adattabilità ed elasticità allo schema giuridico di partenariato in relazione alle specifiche esigenze concrete delle varie forme di cooperazione di medio e lungo periodo tra pubblico e privato; la pratica ha contribuito a ricostruire figure ibride di non facile inquadramento giuridico, quale conseguenza di una commistione di tipi e di cause negoziali, di finalità economico-sociali in un quadro ampio di azione che include la collaborazione scientifica per interventi di valorizzazione del patrimonio culturale in Italia e all'estero¹⁶⁴ e attività integrative della tutela (ricerca per le tecnologie e le tecniche di restauro, catalogazione, digitalizzazione).

Questi aspetti sono stati già evidenziati dalla Circolare¹⁶⁵ 9 giugno 2016, n. 17461 il cui contenuto di certo supera la natura di atto inter-

¹⁶² Si rinvia a S. ANTONIAZZI, *Contratti pubblici e beni culturali*, cit., 68-74, 78-79.

¹⁶³ V. A. L. TARASCO, *Il patrimonio culturale*, cit., 164. L'Autore richiama l'indagine della Corte dei Conti, n. 22/2005/G sulle prime applicazioni degli artt. 112 e 115 del Codice.

¹⁶⁴ V. art. 67 del Codice dei beni culturali per i casi di uscita temporanea in attuazione di accordi con musei stranieri.

¹⁶⁵ Circolare 9 giugno 2016, cit., 9 ss.

no con finalità interpretativa e applicativa, dato che consiste in un'approfondita ricostruzione dell'istituto che si caratterizza per "una pluralità dinamica e mutevole di forme di partenariato" a cui possono aggiungersi una concessione di gestione di istituti della cultura non adeguatamente valorizzati¹⁶⁶ e soluzioni di collaborazione con soggetti del Terzo settore.

Il rapporto giuridico di durata ha fonte in una convenzione, ma non si limita all'attuazione di un partenariato contrattuale, e non è riconducibile al partenariato istituzionalizzato in un ente strutturato (fondazione, soggetto associativo, società mista) per la gestione di istituti o luoghi della cultura. Tuttavia, nell'esecuzione può emergere una componente organizzativa o una qualche struttura, in forma di specifici comitati o "tavoli tecnici" oppure "cabine di regia" con una composizione mista a cui possono essere attribuiti compiti di indirizzo o di monitoraggio.

Per questi aspetti flessibili, l'istituto bene s'inserisce negli accordi di valorizzazione *ex art.* 112 del Codice dei beni culturali come "strumento di integrazione¹⁶⁷" nella definizione delle strategie di sviluppo culturale o nell'erogazione di servizi strumentali comuni agli enti coinvolti. La partecipazione e il sostegno dei soggetti privati possono inserirsi sia nella fase di preparazione degli accordi per la definizione degli obiettivi e delle proposte di gestione dei beni, sia in quella di attuazione delle strategie mediante piani e progetti specifici.

Il partenariato speciale è un "contenitore¹⁶⁸" che può includere contributi da erogazioni liberali e sponsorizzazioni consistenti in somme di denaro o interventi tecnici oppure in servizi (di progettazione, servizi museali, presentazione pubblica di istituti e luoghi della cultura, consulenza di natura aziendale oppure organizzativa o di *marketing*). L'art. 151, comma 3 rende agevole l'individuazione di partner privati o pubblici in settori specialistici anche per le iniziative di enti territoriali volte al recupero e alla pubblica fruizione di musei civici o luoghi culturali non particolarmente noti.

Quindi, la cooperazione tra amministrazioni e privati nella valorizzazione dei beni culturali richiama un ampio quadro normativo e non

¹⁶⁶ V. d. m. 6 ottobre 2015, in tema di concessione in uso a privati di beni immobili del demanio culturale dello Stato.

¹⁶⁷ Circolare 9 giugno 2016, cit., 12.

¹⁶⁸ Circolare 9 giugno 2016, cit., 11.

solo istituti del Codice dei beni culturali, ma anche norme del Codice dei contratti pubblici¹⁶⁹ e del Codice del Terzo settore per specifici interventi o progetti di collaborazione per finalità di sviluppo territoriale a cui sono applicabili soluzioni speciali di PPP *ex art.* 151, comma 3, per la definizione di modelli operativi e organizzativi volti a perseguire l'interesse generale a fruire del patrimonio culturale sottoutilizzato o in stato di abbandono mediante il recupero del bene sulla base di un piano di investimento, risorse diversificate (finanziamenti pubblici, privati, donazioni, *crowdfunding*, quote di partecipazione dei soci privati) e con una durata dell'accordo contrattuale che dev'essere coerente con l'entità dell'investimento iniziale di partecipazione.

Sugli aspetti economici in senso stretto incentrati sul profitto derivante dalle attività che coinvolgono il patrimonio culturale, di certo devono sempre prevalere la conoscenza e la fruizione pubblica anche nella prospettiva europea di promozione, sviluppo e protezione della cultura *ex art.* 167 TFUE. Tuttavia, l'attenzione recente degli operatori del settore e la politica culturale europea e interna sono sempre più incentrate sulle possibili relazioni produttive tra patrimonio culturale e sviluppo economico del territorio, secondo una visione finalmente moderna.

8.1. *Le iniziative concrete di partenariato ex art. 151, comma 3 del Codice dei contratti pubblici e il coinvolgimento di imprese culturali*

Alcune recenti (2017-2021) ma non numerose esperienze di partenariato in forma speciale *ex art.* 151, comma 3, riguardano sedi culturali note e alcune meno conosciute con profili applicativi innovativi¹⁷⁰ che, tuttavia, evidenziano ancora una fase sperimentale però rilevante, dato che è stato istituito l'Osservatorio nazionale sui partenariati spe-

¹⁶⁹ Per i profili di coordinamento tra le discipline e gli accordi tra amministrazioni v. G. SCIULLO, *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, 2018, n. 1.

¹⁷⁰ Per l'esame delle esperienze di recente applicazione dell'art. 151, comma 3, v. G. SCIULLO, *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon*, 2021, n. 3, spec. 158-159. Si rinvia all'Osservatorio nazionale sui partenariati pubblico-privato speciali v. www.forumterzosettore.it.

ciali pubblico-privato¹⁷¹; si incentra l'attenzione sui progetti che riguardano musei e parchi archeologici.

Un'applicazione interessante di partenariato attiene alla gestione della riproduzione digitale – attività di recente assai promossa per le collezioni museali – di affreschi da parte di un'impresa privata¹⁷², al fine dell'incremento dell'offerta per il Parco Archeologico di Pompei e della promozione del progetto mediante una campagna pubblicitaria; in questo caso, la digitalizzazione consiste nella riproduzione di affreschi asportati nel tempo dalla sede originaria e conservati in diversi musei. L'accesso alla riproduzione è consentito da un'*App* e, in base all'accordo con l'amministrazione, ad essa è corrisposta una limitata percentuale dei ricavi conseguiti dal privato che ha, inoltre, sostenuto la realizzazione e le spese della riproduzione digitale.

Il partenariato speciale promosso nel 2019 dal Parco Archeologico dei Campi Flegrei per manifestazioni d'interesse di operatori economici ed enti senza scopo di lucro, è incentrato sulla valorizzazione, promozione e fruizione al pubblico di due siti specifici, anche mediante il coinvolgimento dei cittadini residenti nel territorio con esperienze di amministrazione condivisa e di patti di collaborazione¹⁷³. Il partner privato è individuato per diverse attività di valorizzazione, ad es. iniziative culturali promozionali, servizio di accompagnamento e visite guidate; per queste ultime trattiene i ricavi di cui una percentuale è riservata al partner pubblico. Il partenariato è anche il presupposto per l'avvio di una collaborazione continuativa per la definizione di altri progetti di valorizzazione e di promozione, e di un "laboratorio" permanente per la creazione di strategie volte all'integrazione degli interventi.

¹⁷¹ V. comunicato stampa del 25 maggio 2021 in *www.forumterzosettore.it* e in *www.cooperativeitalia.it*.

¹⁷² Nel partenariato *ex art.* 151, comma 3, risalente al 2017, era inclusa la società privata *Urban Vision* spa, coinvolta nel contenzioso circa la legittimità della scelta del *partner* privato, v. T.a.r. Campania, Sez. IV, 19 agosto 2019, n. 4366 e Cons. Stato, Sez. V, 28 dicembre 2020, n. 8403.

¹⁷³ In tema v. ARENA G., *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento, n. 62, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 1 ss.

Nel 2021, il Parco ha pubblicato un avviso di partenariato che coinvolge il Terzo settore¹⁷⁴ per promuovere nel territorio la conoscenza e la fruizione pubblica dei luoghi di appartenenza, mediante programmi di attività didattiche e educative per la scuola e il pubblico in generale. I ricavi derivanti dalle attività spetteranno al partner privato e al Parco trattiene le somme che derivano dall'accesso ai siti coinvolti; anche in questo caso la collaborazione si estende alla definizione di ulteriori progetti di valorizzazione nell'ambito del programma presentato dal privato e delle strategie definite dall'ente.

Vi sono altre esperienze simili di partenariato che riguardano una sede universitaria e un'impresa sociale per interventi volti alla valorizzazione e fruizione pubblica di servizi con riferimento ad immobili di rilevanza culturale di proprietà dell'ente pubblico; un'altra esperienza consiste nella gestione di un archivio storico comunale per i servizi di accoglienza del pubblico, attività di ricerca e di riproduzione di documenti sulla base di una programmazione decisa in collaborazione tra l'ente locale e una cooperativa sociale¹⁷⁵.

Gli accordi di partenariato speciale per la gestione di immobili culturali attraggono i Comuni proprietari, ad es. il Comune di Cuneo ha pubblicato¹⁷⁶ nel 2021 un avviso esplorativo per sollecitare la presentazione di proposte progettuali da parte di soggetti privati circa la gestione per un medio-lungo periodo di locali situati nel Palazzo Santa Croce, sulla base di precedenti esperienze e di confronti in sede di "tavoli tecnici" con esperti del settore culturale regionale. Il PPP speciale è ritenuto lo strumento più adatto per realizzare interessi pubblici culturali ed esigenze dei cittadini di Cuneo. La procedura si caratterizza per la flessibilità consentita al partner privato riguardo all'adeguamento dei locali e alla programmazione culturale nel sito pilota di "ForHeritage" in cui rientra l'immobile e alla proposta di convenzione al Comune.

Queste esperienze di applicazione dell'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici evidenziano prevalentemente attività di valorizzazione per una durata che dipende ovviamente dall'entità

¹⁷⁴ Art. 89, comma 17, del Codice del Terzo settore.

¹⁷⁵ Questi casi risalgono rispettivamente al 2020 e al 2021; v. G. SCIULLO, *op. ult. cit.*, 158.

¹⁷⁶ Si rinvia al sito istituzionale www.comune.cuneo.it.

dell'impegno del partner privato che nel tempo deve riequilibrare i costi di investimento, analogamente alla concessione di servizi; la collaborazione per finalità strategiche può essere, invece, continuativa. Sono, inoltre, interessanti i casi di coinvolgimento di enti del Terzo settore, oltre ad imprese private culturali, e la collaborazione che si estende al coordinamento della programmazione delle attività mediante "tavoli tecnici" di confronto, aspetti che confermano il carattere flessibile del partenariato atipico.

9. *Musei pubblici e privati: strumenti di sostegno a confronto*

In Europa, come è noto, coesistono musei pubblici e musei privati con inevitabili differenze di statuto giuridico e ulteriori differenze a seconda del regime previsto dall'ordinamento di appartenenza. In anni recenti, i primi sono stati orientati verso schemi di gestione aziendale, tipici dei musei privati a causa delle notevoli limitazioni del sostegno pubblico. Di conseguenza, i governi hanno riconosciuto agli amministratori una maggiore autonomia organizzativa e decisionale che ha incentivato la spinta a generare maggiori entrate proprie. Ciononostante, il ruolo dell'amministrazione di appartenenza, con una diversa intensità a seconda del sistema nazionale, è cruciale per le scelte nella direzione del museo. I musei pubblici dotati di autonomia hanno modificato notevolmente la loro attività una volta ottenuta una maggiore indipendenza e ciò conferma il ruolo determinante dell'amministrazione centrale nell'innovazione del settore.

Nel caso dei musei pubblici, le scelte dei direttori sono condizionate quasi esclusivamente dalle risorse pubbliche indispensabili per l'attività dell'ente e le loro funzioni; questo contesto di "assistenza" continuativa non ha stimolato strategie per ridurre i costi, perché secondo lo schema tradizionale qualsiasi reddito aggiuntivo deve rientrare nel patrimonio dello Stato. Nel caso dei musei statali italiani, la riforma del 2014 ha consentito agli istituti di trattenere i ricavi derivanti dalla vendita dei biglietti e dai canoni per i prestiti delle opere ad altri istituti, dall'offerta di servizi e dai canoni delle concessioni, favorendo una possibile evoluzione positiva della gestione in senso aziendalistico che incentiva l'autoproduzione.

In sostanza, l'autofinanziamento si basa su diverse fonti: proventi derivanti dalla vendita dei biglietti di ingresso, dai canoni per concessioni d'uso di beni e spazi o concessioni di gestione di attività di valorizzazione e proventi per i diritti d'uso di immagini e di riproduzione, oltre a quelli collegati alle produzioni editoriali in cui rientrano pubblicazioni o altre attività di *merchandising* e i servizi (museali o per il pubblico) erogati a pagamento.

Maggiori risorse consentono di migliorare la qualità dei servizi e delle strutture museali, ma sono altrettanto importanti le strategie di comunicazione; quando la direzione del museo organizza eventi promozionali ed enfatizza gli aspetti non commerciali, come il valore intrinseco artistico, scientifico, storico della collezione, ne deriva un incremento di prestigio che si diffonde all'esterno e coinvolge il personale, con conseguenze positive, ad es. prestazioni di alto livello e condizioni di lavoro favorevoli.

Secondo studi di *Economics*¹⁷⁷, il prevalente finanziamento pubblico ha da sempre condizionato l'azione del direttore del museo sotto diversi profili, in quanto non vi è una reale incentivo ad elaborare scelte efficienti e ad attrarre più visitatori possibili, dato che la remunerazione della professione non dipende dai ricavi per la vendita dei biglietti e neppure dell'esercizio delle attività accessorie. Inoltre, tendenzialmente si è affermata una gestione burocratica più che scientifica e competente che non ha certo contribuito all'efficienza.

Per i musei privati, lo schema d'azione è assai diverso, dato che i direttori sono fortemente incentivati ad attrarre pubblico per incrementare le entrate; la sopravvivenza di questi enti dipende dai ricavi per l'acquisto dei biglietti e dall'esercizio di attività collaterali come servizi al pubblico, da donazioni favorite da meccanismi interessanti di deducibilità fiscale e da sponsorizzazioni di privati. L'obiettivo di attrarre donazioni è di certo più spiccato nei musei privati che, peraltro, devono rendere evidenti le modalità efficienti di utilizzo delle risorse informando i mecenati che hanno contribuito ad un progetto, al fine di ottenere una buona reputazione, e favorendo il più possibile un flusso continuativo di donazioni. Tuttavia, l'incremento delle donazio-

¹⁷⁷ Per queste critiche, v. B. F. FREY, S. MEIR, *The Economics of Museum*, cit., 1030-1031.

ni può influenzare la programmazione delle mostre e gli indirizzi della politica del museo oppure comportare vincoli circa le modalità di utilizzo di opere donate nell'esposizione della collezione¹⁷⁸.

I musei privati riescono a produrre risorse in eccedenza rispetto alla copertura dei costi, che possono essere utilizzate per impegni futuri, e di conseguenza, considerata la libertà d'azione e d'iniziativa economica; inoltre, essi possono affidarsi al mercato nella gestione del loro patrimonio e vendere dipinti ritenuti non necessari per la collezione, utilizzando il ricavo per acquistare nuove opere d'arte.

L'impegno dei direttori di musei privati per realizzare mostre ben organizzate da un punto di vista didattico-culturale per attirare un grande numero di utenti è senza dubbio la missione prioritaria, poiché da questo impegno dipende il futuro dell'ente che non potrà certo contare sul finanziamento pubblico come nel caso dei musei statali. Nel nostro ordinamento, alla luce del quadro giuridico esaminato, il museo statale ha conquistato diversi profili della strategia (ad es., il consentito utilizzo diretto dei ricavi derivanti dalla vendita dei biglietti o da altre attività) tipica dei musei privati, ma prevale un'autonomia organizzativa (comunque parziale) solo per alcuni musei, mentre per la maggioranza degli istituti è conservato un regime di dipendenza dall'amministrazione centrale e da articolazioni territoriali.

10. *L'applicazione di strategie di marketing e di fundraising*

Nel modello economico, il museo può essere inquadrato nella "catena della produzione del valore"¹⁷⁹ per l'impatto culturale che può

¹⁷⁸ v. B. F. FREY, S. MEIR, *op. ult. cit.*, 1031 ss.

¹⁷⁹ I settori produttivi delle industrie creative e culturali possono essere esaminati alla luce dello schema economico della catena di produzione del valore; l'analisi delle fasi di concezione (ideazione dei prodotti e tutela della proprietà intellettuale), di produzione di beni e servizi e di distribuzione del prodotto o del servizio mediante una rete, può consentire la comprensione della struttura di offerta in un certo settore e delle relative dinamiche di mercato. Per approfondimenti, v. W. SANTAGATA, *Il governo della cultura*, cit., 101 ss. Circa le piattaforme digitali e le conseguenze sul concetto di "catena del valore", strumenti che possono riguardare anche i beni culturali con riflessi sulla concorrenza v. J. TIROLE, *Economia del bene comune*, Mondadori, Milano, 2017, 405 ss. Si rinvia anche alla sessione di studio "La convergenza tra cultura e tec-

comportare soprattutto se di grande dimensione¹⁸⁰, in questo caso l'istituto esercita diverse attività specifiche e di supporto a cui si ricollega il concetto di “misurazione della produzione di cultura¹⁸¹”. Alla prima nozione sono riconducibili la progettazione culturale, la conservazione e lo studio delle opere, la pubblicazione e la loro esposizione, le attività di fruizione dei beni culturali nel senso più esteso possibile (mostre, acquisizione temporanee di opere, visite del museo dal sito web, anche per illustrare interventi di restauro delle opere) e le connesse attività commerciali. Mentre le attività di supporto riguardano la *governance*, la pianificazione e la gestione patrimoniale, l'amministrazione degli edifici e della sicurezza, e lo “sviluppo” della produzione inteso come *marketing* e *fundraising* (attività di reperimento di fondi) nonché la gestione delle risorse umane e del personale volontario¹⁸².

La pianificazione degli obiettivi strategici del museo può ritenersi un documento di programmazione analogo al piano industriale per

nologia e la nuova catena del valore” nell'ambito del convegno LuBec 2022 di Lucca, 6-7 ottobre 2022, v. www.lubec.it.

¹⁸⁰ V. L. SOLIMA, *L'impatto economico dei musei: l'esperienza del Guggenheim Museum di Bilbao*, in *Economia della cultura*, 1999, n. 2, 201 ss.

¹⁸¹ Con tutte le difficoltà di misurare i beni pubblici culturali, considerando ad es. l'assenza di prezzo in quanto spesso sono beni che non suscitano un mercato, anche se possono produrre esternalità ed effetti esterni positivi e negativi, che però sfuggono all'apprezzamento del mercato; ad es., un grande museo e le politiche culturali ad esso collegate, incrementa, mediante la sua fruizione, “il livello medio di educazione della popolazione della città che lo ospita”. Tale profilo non è considerato tra i benefici economici e materiali del museo che si riferiscono principalmente alle somme che derivano dai biglietti e dai servizi accessori e in relazione ad un pareggio ideale tra costi sopportabili e benefici che possono essere ottenuti, con la conseguenza di limitare eccessivamente le risorse destinabili al museo; quindi, non appare realistico “misurare” il successo di un museo solamente sulla base dell'indicatore del numero di visitatori. V. W. SANTAGATA, *op. ult. cit.*, 81-83; in tema di effetti di esternalità come benefici positivi o costi di un bene culturale v. L. MORESCHINI, *Metodi di valutazione economica di beni pubblici culturali*, cit., 19. V. anche L. BIONDI, *La valutazione del patrimonio culturale nel bilancio delle pubbliche amministrazioni, Accounting for Heritage Assets*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, 2018; V. PACELLI, E. SICA, *Economia e finanza degli heritage assets, Come rendere un'attrazione turistica una risorsa economica per il territorio*, F. Angeli, Milano, 2018.

¹⁸² G. MAGNANI, *op. cit.*, 110 ss.

un'impresa, pur con i necessari adattamenti, dato che le distinzioni possono non essere nette in quanto il progetto di museo, la forma giuridica e l'assetto istituzionale sono aspetti assai collegati in uno schema che consente il raggiungimento di obiettivi di diversificazione delle attività, di internazionalizzazione del museo¹⁸³, digitalizzazione e di integrazione dell'esposizione, conservazione e valorizzazione.

La progettazione definisce l'identità culturale del museo e la missione nonché le strategie specifiche in una prospettiva di lungo periodo, aspetti operativi che differenziano dalla pianificazione culturale che delinea gli obiettivi¹⁸⁴. Si aggiungono meccanismi di coerenza tra le risorse utilizzate e le iniziative intraprese, misure di *accountability* e di trasparenza dei bilanci e dei risultati economici, forme di controllo economico della gestione e di valutazione delle *performance* che suscitano modifiche nell'organizzazione, affidabilità e autorevolezza dell'ente.

Gli obblighi normativi condizionano le scelte strategiche e la rendicontazione dei risultati, l'individuazione della missione, definita dalle finalità generali contenute nello statuto e dal patrimonio, che a sua volta condiziona le strategie, le azioni e il controllo. Gli indicatori utilizzabili sono diversi e, in via esemplificativa, alcuni valutano la gestione dell'azienda nel suo complesso e non per "cicli gestionali", ad es., il mercato e la soddisfazione dell'utente, dell'efficienza e dell'efficacia gestionale (verifica dell'equilibrio finanziario e patrimoniale, del reddito¹⁸⁵). Il profilo dell'efficacia si riferisce ad indicatori quali la misura-

¹⁸³ Cfr., I. POPOLI, *L'internazionalizzazione dei musei globali: rischi e opportunità*, in *Economia della cultura*, 2011, n. 4, 461 ss.

¹⁸⁴ G. MAGNANI, *op. cit.*, 115-116.

¹⁸⁵ G. MAGNANI, *op. cit.*, 191-194 con diversi schemi di riferimento. Si tratta di indicatori quantitativi e monetari, ad es., circa l'incidenza dei costi diretti sui costi totali, dei costi diretti esterni sul totale dei costi oppure circa il rapporto tra oneri e proventi del *fundraising* (competenza di reperimento di fondi esterni, soprattutto privati), incidenza della sponsorizzazione sui ricavi propri, dei ricavi propri e dei contributi, conteggio dei biglietti d'ingresso al museo venduti.

Per la progettazione scientifica e di produzione/conservazione sono considerate le nuove acquisizioni, la partecipazione ad iniziative culturali, il tempo dedicato allo sviluppo di programmi scientifici, il numero delle ricerche e degli esperti coinvolti, la considerazione della funzione di conservazione o di studio; indicatori specifici sono previsti per l'attività espositiva, le pubblicazioni scientifiche, l'estensione della fruizio-

zione dello sviluppo aziendale e la valutazione della capacità di attrarre risorse.

Il quadro complessivo di studio delle questioni collegate alle attività del museo dev'essere necessariamente interdisciplinare; tale considerazione vale anche per le competenze professionali interne di carattere tecnico, giuridico, relazionale, di *management* e di *marketing*, di gestione finanziaria, di ricerca e di conservazione e per rapporti con il pubblico¹⁸⁶.

La pianificazione della valorizzazione dei beni culturali e delle attività museali collegate può essere inquadrata nello schema imprenditoriale del “distretto” da intendersi come “agglomerato” di imprese e di enti individuato territorialmente oppure di enti che erogano servizi culturali o producono beni, in presenza di alcuni specifici elementi quali la circolazione di *know how*, lo sviluppo in questo contesto di economie interne e l'interdipendenza tra le imprese.

In sostanza, l'ambito culturale in cui opera il museo è anche fonte di creatività per iniziative specifiche, espressione del radicamento in quel determinato territorio e l'attività svolta ha certamente natura imprenditoriale, dato che la stessa definizione di impresa sociale – figura giuridica diffusa in questo settore – qualifica attività d'impresa di interesse generale per il perseguimento di finalità di utilità sociale, gli interventi di tutela e valorizzazione del patrimonio culturale, in base all'art. 2, lett. f), d.lgs. n. 112/2017.

Il *marketing* dei servizi culturali è un'ulteriore attività che conferma la natura imprenditoriale del museo che, mediante competenze professionali qualificate, esamina la fruizione e il livello di soddisfazione dei visitatori in occasione di mostre e visite con varie forme di accertamento degli effettivi partecipanti, delle entrate e dell'adeguatezza delle *performance*¹⁸⁷. Tra i

ne (numero di visite guidate e di visitatori coinvolti, di iscritti a corsi e giudizi dei partecipanti, il fatturato delle attività commerciali e l'entità degli spazi affittati anche con rilevanza giornaliera. Così l'analisi della *governance* valuta il numero dei soci e le *partnership* effettuate e la gestione delle risorse umane e volontarie.

¹⁸⁶ Si consideri ad. es., l'organigramma della *Tate Gallery* e della *National Gallery* secondo gli schemi pubblicati da G. MAGNANI, *op. cit.*, 151-152.

¹⁸⁷ Gli studi economici che hanno aperto il dibattito sulla necessità di un'adeguata gestione delle prestazioni nei musei risalgono agli anni Novanta del Secolo scorso e per approfondimenti sull'evoluzione v. S. SAGGESE, *Performance Measurement in Cultural Heri-*

principali elementi di valutazione per adottare un'azione di *marketing*, occorre richiamare l'"intangibilità" del bene o del servizio (ad es. in un percorso museale) nel senso che trattandosi di "arricchimento culturale", è difficile per l'acquirente del biglietto o l'utente acquisire una concreta dimensione economica, considerata l'immaterialità e la sede degli impianti produttivi che individua anche il mercato.

Vi sono difficoltà che dipendono dalla corrispondenza tra domanda e offerta di servizi, se consideriamo che l'affluenza in un museo è relativo al periodo, mentre i costi organizzativi sono costanti e non dipendono dai visitatori. Si aggiungono i condizionamenti della disciplina circa

tage: a Balanced Scorecard Approach, in F. BIFULCO, T. RUSSO SPERA (eds.), *Managing cultural heritage*, McGraw-Hill Education, Milano, 2016, 237 ss. L'Autrice propone un modello assai dettagliato di indicatori di valutazione delle *performance* (BSC) alla luce di diverse prospettive di valore culturale riconducibili ad una missione complessiva del museo; ad es. nella prospettiva economica e finanziaria, per le proposte culturali rilevano, quali indicatori delle *performance*, i costi dell'investimento, i ricavi e i flussi di cassa, mentre nella prospettiva sociale e pubblica mediante lo sviluppo dei partenariati e il contributo al benessere pubblico, gli indicatori riguardano il rapporto con i partner e le implicazioni di sviluppo. Invece, nella prospettiva del valore che comporta la promozione e la conservazione del patrimonio culturale, gli indicatori s'incentrano sul rapporto con i visitatori, sulla promozione del museo tramite collezioni ed eventi, sulla prevenzione e mitigazione del deterioramento e sui processi di ricerca v. 241 ss., con schemi approfonditi riguardo ai meccanismi. Esiste un'interpretazione consolidata (teorica ed empirica) degli studiosi del settore circa l'utilità degli strumenti di gestione delle *performance* al fine della gestione strategica e per favorire lo sviluppo di obiettivi e pratiche condivise nei musei. Tuttavia, vi è una certa difficoltà nell'identificare modelli di misurazione delle *performance* in grado di cogliere appieno i risultati delle organizzazioni museali, soprattutto in termini di valore culturale. Lo studio (v. spec. 251 ss.) fornisce un duplice contributo: il modello BSC offre uno strumento di gestione completo in grado di misurare e gestire gli aspetti multidimensionali dei risultati del museo, nel senso che combina le classiche prospettive di *performance* con la dimensione del valore culturale, favorendo l'identificazione delle fonti collegate; inoltre, lo studio richiama l'attenzione dei manager e dei professionisti delle organizzazioni culturali sull'utilità della BSC per misurare il valore creato dai progetti del museo, identificare le sue fonti e condividere gli obiettivi strategici del museo in tutta l'organizzazione. Inoltre, la BSC proposta offre una struttura utile per favorire un orientamento dei musei nel senso di soddisfare i bisogni informativi dei manager e degli stakeholder. In effetti, emerge l'attenzione per un più ampio coinvolgimento degli utenti e degli interessati, per attrarre la loro fiducia e sensibilizzare verso gli strumenti di donazione e di sponsorizzazione nonché per incoraggiare l'applicazione del modello proposto a diverse organizzazioni culturali acquisendo prove comparative ed ulteriori elementi di forza che possono contribuire alla sua diffusione.

le modalità di servizio per il pubblico che prevalgono sull'autonomia dell'ente e sulle condizioni di fruizione da parte dell'utente. L'interazione tra produttore e consumatore comportano esigenze di adeguato coordinamento tra le due parti e di formazione del personale del museo, considerando l'importanza del fattore umano e della gestione delle risorse. Il disservizio dovrebbe essere ridotto al minimo, tuttavia è possibile una certa aleatorietà che dipende dalle differenze tra territori e sedi, pur trattandosi di servizi che devono essere disponibili per tutti.

La valutazione della qualità dei servizi dipende da valutazioni soprattutto soggettive e ciò impone azioni di *marketing* per orientare e coinvolgere il pubblico del museo mediante strategie di comunicazione e iniziative collaterali (convegni, attività di pubbliche relazioni, pubblicazioni, varie collaborazioni con scuole e università) che potenziano così l'offerta e l'attrattività¹⁸⁸.

La comunicazione, che dipende da soluzioni di innovazione sempre più sollecitata dal pubblico, è uno strumento determinante per creare interazioni e diffondere l'interesse per i beni culturali e per la specifica identità delle opere come per il *brand* dei prodotti in generale e in questa impostazione il bene è inteso come oggetto o prodotto del *marketing*. Infatti, l'impiego di nuove tecnologie è utile per informare la domanda e creare attenzione per il servizio culturale del museo; ciò richiede strategie di comunicazione dell'offerta anche nella forma di sistema di rete tra musei e enti culturali del territorio di riferimento, soprattutto nella prospettiva recente dei musei come beni comuni¹⁸⁹ della collettività.

Di certo, l'applicazione di regole manageriali ha contribuito ad un'evoluzione della gestione del settore culturale; tuttavia, alcuni studiosi hanno evidenziato aspetti critici, individuando un problema di "retorica manageriale", anche se è una prospettiva di analisi non parti-

¹⁸⁸ Per questi elementi da considerare nella definizione di azioni di *marketing* v. N. KOTLER, P. KOTLER, *Marketing dei musei*, Einaudi, Torino, 2004; S. CHERUBINI, *Marketing della cultura*, F. Angeli, Milano, 2013, II Ediz., 78-81. Diversi studiosi si sono concentrati per individuare modelli di *marketing* culturale, certamente differenti rispetto a quelli di contesti produttivi orientati al profitto e per una ricostruzione dell'evoluzione v. A. BOLLO, *Il marketing della cultura*, cit., 36 ss. Tra gli studiosi v. F. COLBERT, *Marketing delle arti e della cultura*, cit.

¹⁸⁹ Definita anche "democrazia del sapere" v. M. MICCIO, *Come comunicare l'impresa culturale*, in G. Meo, A. Nuzzo (a cura di), *L'impresa culturale*, cit., 77.

colarmente diffusa. Sarebbe, quindi, possibile individuare gli eccessi, se si considera la diffusione – con finalità persuasiva – del concetto di missione, di privatizzazione e di creazione di imprese pubbliche¹⁹⁰ che hanno raccolto risorse dismettendo beni dello Stato, sulla base di articolate considerazioni per affermare una strategia più efficiente, ma che in concreto si è rivelata raramente produttiva¹⁹¹.

11. *I requisiti ex ante come livelli minimi uniformi di qualità per i musei di appartenenza pubblica, l'accreditamento e l'attivazione del sistema museale nazionale*

La missione di conoscenza e di fruizione del patrimonio dei musei, attuata mediante attività di conservazione e iniziative di valorizzazione comporta l'offerta di servizi pubblici museali principali ed accessori, basata su un sistema di scelte strategiche nell'organizzazione di mostre ed eventi secondo indicatori culturali, economico-finanziari e di valutazione delle prestazioni erogate.

La valutazione della qualità delle *performance* delle pubbliche amministrazioni¹⁹² è nota da tempo e per le aziende pubbliche¹⁹³ già a partire dagli anni Novanta del Secolo scorso, secondo progressivi interventi normativi che in generale riguardano la gestione di servizi e il rapporto con gli utenti sottoposti un controllo *ex post*.

Nel 2009 è stato istituito l'Organismo indipendente di controllo delle *performance* per l'amministrazione della cultura¹⁹⁴ con difficoltà di individuazione di adeguate metodologie. Inoltre, proprio per i mu-

¹⁹⁰ Ad es., Patrimonio spa.

¹⁹¹ Per questi profili critici v. L. ZAN, *Managerial Rhetoric and Arts Organizations*, Palgrave, London, 2006, 3 ss. L'Autore sottolinea che per l'esercizio di attività amministrativa in relazione al settore dei beni culturali sono necessarie adeguate e approfondite forme di controllo della gestione.

¹⁹² V. d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, circa la produttività del pubblico impiego, l'efficienza e la trasparenza.

¹⁹³ Si consideri ad es. il caso delle aziende sanitarie e la relativa disciplina.

¹⁹⁴ Ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150; v. anche la disciplina richiamata nel d.m. 3 novembre 2021, n. 389 che approva la "Relazione sulla *performance* 2020" del Ministero della Cultura e nel d.m. 22 settembre 2022, n. 345, approvazione della "Relazione sulla *performance* 2021".

sei e i luoghi della cultura di appartenenza pubblica, il d.m. 21 febbraio 2018, n. 113 ha previsto la diversa valutazione di requisiti *ex ante* incentrata sull'adozione dei livelli minimi uniformi di qualità predefiniti e l'attivazione del sistema museale nazionale, disciplina che ha introdotto ulteriori profili dell'impostazione aziendale.

Le ricerche contenute in studi economici¹⁹⁵ hanno da tempo applicato la valutazione delle *performance* in ambito culturale, ad es. in relazione ai processi di *cultural planning* utili per approfondire i sistemi di misurazione dei risultati, questione che dev'essere esaminata in relazione alla valutazione dei programmi a supporto della decisione di attivare un'iniziativa in ambito culturale o per la scelta del programma più adeguato a un certo settore di destinatari. Ovviamente nelle valutazioni devono essere coinvolti esperti, amministratori e finanziatori che contribuiscono alla stesura e alla decisione di un programma culturale; le procedure di valutazione delle *performance* (attese, intermedie e finali¹⁹⁶) consistono nell'analisi dei bisogni che emergono dalle indagini di raccolta di dati sulla qualità delle prestazioni e dei servizi erogati, necessarie per una programmazione culturale appropriata.

I programmi culturali elaborati dagli enti museali competenti dipendono prevalentemente da scelte pubbliche per il patrimonio presente in un certo territorio, secondo procedure non facilmente adattabili ad eventuali successive modifiche ed integrazioni, dato che di regola non vi è una preventiva approfondita valutazione della "domanda culturale" di una certa comunità. Peraltro, i procedimenti di analisi dei bisogni rappresentano un riferimento sia per la pubblica amministrazione, sia per eventuali enti *non profit*, anche per finalità di trasparenza e di *accountability*. Inoltre, in una prospettiva moderna di innovazione

¹⁹⁵ In particolare, per gli indicatori di *performance* si rinvia a L. SOLIMA, *La gestione imprenditoriale dei musei*, cit., 223 ss. L'Autore illustrò una prospettiva di analisi di carattere complessivo come modalità generale di valutazione per le diverse categorie di costo (del personale, per utenze, attività scientifica, restauro, sviluppo delle collezioni, allestimento di mostre, di marketing), al fine di verificare nel tempo l'evoluzione delle variabili ed individuare dei valori di riferimento come indicatori nella programmazione economica e nella quantificazione delle necessarie risorse finanziarie.

¹⁹⁶ V. A. TURRINI, *La valutazione delle performance in ambito culturale*, Egea, Milano, 2014, 45 ss. a cui si rinvia per le metodologie e i sistemi di monitoraggio. Per la valutazione degli impatti economici di un evento culturale in una certa area v. 113 ss.

delle politiche culturali, è necessaria la partecipazione dei cittadini-utenti, al fine di individuare gli interventi più adeguati nonché le risorse e gli obiettivi di un programma realizzabile e soddisfacente.

L'applicabilità di criteri tipici dell'attività d'impresa non è di certo immediata con riferimento al "mercato" dei musei, al fine di ricostruire un quadro quantitativo del settore produttivo di servizi, ad es., circa la misurazione della quantità in base al sistema dei prezzi e al valore economico delle transazioni; mentre la misurazione della qualità richiede criteri specifici di valutazione *ex ante*. Proprio per i musei è più complicata la valutazione del mercato, dato che la quantificazione del numero dei visitatori non prova di per sé la generale soddisfazione del pubblico, anche se in genere l'immagine del museo si basa sul conteggio degli accessi e dei biglietti venduti¹⁹⁷. Questo criterio non può considerare le eventuali "esternalità negative" causate da un numero eccessivo di visitatori che comporta costi aggiuntivi¹⁹⁸.

L'inefficacia dei criteri di conteggio è giustificata da alcune ragioni concrete, dato che incentrare la valutazione sulla quantità di biglietti non comporta un giudizio qualitativo dei servizi né consente di acquisire dati sull'esperienza soggettiva dei visitatori; non sono così possibili analisi comparate. Per questi aspetti, è stato suggerito il metodo dell'indicatore "composito"¹⁹⁹ che consideri vari aspetti dell'offerta e del consumo museale: livello di apprendimento della conoscenza, contributo alla costruzione di un'identità collettiva, incremento del turismo e, quindi, non solamente fruibilità degli aspetti estetici e storici del bene esposto in una mostra permanente per un periodo definito.

In questo caso, sarebbero applicabili misure "non di mercato" per beni e servizi pubblici che non possono essere valutati per il prezzo, ma in base alla stima delle preferenze e dell'utilità per i cittadini fruitori. I beni museali non possono rientrare in un mercato, in quanto rientrano nel patrimonio pubblico con il carattere dell'inalienabilità e, quindi, non possono suscitare una domanda in senso stretto e fondare un mercato.

¹⁹⁷ V. W. SANTAGATA, *Il governo della cultura*, cit., 100 ss.

¹⁹⁸ Inefficienze per l'affollamento davanti alle opere esposte, file di visitatori davanti alla vendita dei biglietti. Il conteggio degli ingressi in presenza non include gli accessi virtuali, se il museo ha organizzato questa modalità.

¹⁹⁹ W. SANTAGATA, *op. ult. cit.*, 106.

Tuttavia, sono possibili valutazioni contingenti oppure indirette basate su analogie tra settore immobiliare e quello culturale, dato che i beni culturali (musei e il relativo patrimonio) influenzano il valore immobiliare nelle zone in cui hanno sede, ad es. i centri storici²⁰⁰. Quindi, i concetti e le tecniche di misurazione più adeguate non solo di facile individuazione; attualmente i compiti di raccolta dei dati spettano all'Istituto nazionale di statistica e al Ministero della cultura con periodici correzioni.

In attuazione dell'art. 114 del Codice, il d.m. 21 febbraio 2018, n. 113 prevede i livelli uniformi di qualità per i musei di appartenenza pubblica e, quindi, anche non statali, e l'istituzione del sistema museale nazionale. L'elaborazione deriva dal lavoro congiunto del Ministero, Regioni ed enti locali e di esperti e funzionari del settore, sulla base del noto d.m. 10 maggio 2001 "Atto di indirizzo sui criteri tecnico-scientifici e sugli standard di funzionamento dei musei", che ha definito otto ambiti di attività di gestione, conservazione e valorizzazione delle strutture museali, e delle proposte della Commissione ministeriale del 2006 c.d. "Montella" (Presidente) che ha individuato dei requisiti minimi per ciascun ambito.

Inoltre, il contenuto tiene conto degli standard museali del più volte citato Codice etico dei musei dell'ICOM e della UNESCO *Recommendation on the Protection and Promotion of Museums and Collections*²⁰¹, della riforma organizzativa dell'amministrazione centrale a partire dal d.m. 23 dicembre 2014 e del d.m. 30 giugno 2016 "Criteri per l'apertura al pubblico, la vigilanza e la sicurezza dei musei e dei luoghi della cultura statali".

In sintesi, il d.m. individua tre ambiti di applicazione, quali l'organizzazione, le collezioni e la comunicazione e rapporti con il territorio, approfonditi in più sezioni e voci in relazione all'attività dei musei come criteri da applicare in quanto standard minimi (sintetizzati in specifici elenchi) e l'indicazione di obiettivi di miglioramento che consentono l'inserimento dell'ente nel sistema museale nazionale.

²⁰⁰ W. SANTAGATA, *op. ult. cit.*, 101.

²⁰¹ La raccomandazione 17 novembre 2015 riguarda la protezione e la promozione di musei e collezioni, della loro diversità e del ruolo nella società e, tra le funzioni del museo, prevede la ricerca, l'educazione insieme alla tutela e comunicazione.

Per l'organizzazione del museo, gli atti centrali sono rappresentati dallo statuto e dal regolamento di contenuto assai specifico, dato che devono definire la natura giuridica di organismo permanente senza scopo di lucro, la missione e le finalità del museo, le forme di governo e di gestione, l'assetto finanziario e l'ordinamento contabile, le dotazioni di carattere strutturale e le norme in materia di sicurezza, il patrimonio e i principi generali per la gestione e la cura delle collezioni nonché di erogazione dei servizi al pubblico, le modalità di raccolta dei dati circa l'attività e la gestione del museo per finalità statistiche e di programmazione, le norme relative al personale, i compiti e le funzioni che il museo intende assumere in riferimento al territorio e l'eventuale organizzazione in forma associata.

Nell'ambito dell'organizzazione sono incluse la contabilità e gli aspetti finanziari e da questa sezione emergono precisazioni riguardo al contenuto del bilancio²⁰², documento che è espressione di autonomia, riconosciuta solamente ai musei di rilevante interesse nazionale, oltre all'autonomia scientifica, finanziaria e organizzativa. In effetti, la maggior parte dei musei di appartenenza pubblica non dispongono di un bilancio anche se devono predisporre documenti contabili per la trasparenza di costi e ricavi, come già previsto dal d.m. 23 dicembre 2014. Per i ricavi, devono essere distinte le entrate che derivano dall'autofinanziamento, da risorse esterne (trasferimenti, contributi, sponsorizzazioni, fondo di dotazione) dai costi per il funzionamento ordinario, la gestione e la cura della struttura e delle collezioni, il personale, i servizi al pubblico e le varie attività culturali, nonché per lo sviluppo e dagli investimenti. In questo contesto, lo standard minimo consiste nella redazione di un documento economico-finanziario con le voci di entrata e di uscita per i quali si precisano i possibili obiettivi di miglioramento mediante l'adozione di *report* annuali per la rendicontazione sociale dell'attività, l'analisi di impatto e le strategie di finanziamento (mecenatismo, *Artbonus*, accordi con i finanziatori, *crowdfunding*) per la gestione e la valorizzazione del museo e delle collezioni.

²⁰² Il bilancio dev'essere redatto e approvato secondo le disposizioni sul funzionamento amministrativo-contabile e la disciplina del servizio di cassa *ex* d.p.r. 29 maggio 2003, n. 240 e d.p.r. 27 febbraio 2003, n. 97.

Anche per gli altri profili organizzativi (struttura, destinazione d'uso degli spazi, comfort degli spazi espositivi e sicurezza), il decreto contiene principi e criteri di riferimento come standard minimi per l'accREDITAMENTO al sistema museale nazionale e i profili di possibile miglioramento). In particolare, l'attività è esaminata per le modalità di accesso e i documenti programmatici che devono essere predisposti dagli istituti e tra i principi si richiamano quello della continuità dei servizi e della predeterminazione delle aperture anche per la concentrazione in determinati periodi dell'anno oppure della settimana nonché della programmazione annuale delle attività con la precisazione di standard minimi. Per le attività ed il rapporto con il territorio e l'ambito locale, è promosso il coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo settore e del volontariato.

Gli ulteriori aspetti esaminati attengono al personale, al ruolo del direttore e dei responsabili delle collezioni con specifica competenza professionale, nonché delle procedure amministrative ed economico-finanziarie e dei servizi educativi, di vigilanza e di accoglienza, delle pubbliche relazioni, *marketing* e *fundraising*.

La gestione e la cura delle collezioni rappresentano il compito principale dell'istituto che rientra nella missione, condizionata in parte dalle linee di indirizzo dell'ente "di governo" esterno al museo; le collezioni devono essere incrementate e non possono essere alienate, salvo casi eccezionali previsti dalla legge. Inoltre, il museo deve assicurare un'adeguata collocazione delle opere in spazi sufficienti, idonei e sicuri, preservandone l'integrità e curando in via permanente l'inventario, la catalogazione e la documentazione dei beni, assicurando un monitoraggio periodico dello stato conservativo del patrimonio e per le modalità è più volte richiamato l'Atto di indirizzo del 2001.

Nella terza sezione "Comunicazione e rapporti con il territorio", è sottolineata l'importanza di modalità informali di promozione del patrimonio e di strumenti formali mediante punti informativi e segnaletica di identificazione delle opere esposte nonché di un sistema conoscitivo telematico (siti web per le relazioni con il pubblico) con impegni di costante aggiornamento di tutti gli elementi relativi alla collocazione e ai percorsi delle mostre. Per un esame (fin troppo) dettagliato degli elenchi di standard minimi e degli obiettivi di miglioramento si rinvia al d. m. del 2018, che non sembra lasciare alcun margine di autonomia

all'istituto della cultura. Tuttavia, è implicita l'intenzione di migliorare il livello generale dei musei pubblici e, quindi, la *ratio* di complessivo intervento mediante standard uniformi di riferimento.

L'esame dei rapporti con il territorio e le parti interessate evidenzia alcuni profili interessanti che confermano l'orientamento verso l'applicazione di criteri aziendalistici adottati dalle imprese. Lo stretto collegamento con il territorio e il contesto socioeconomico hanno incentivato il metodo della rete di musei, luoghi della cultura e monumenti mediante l'introduzione di un sistema complessivo di integrazione tra servizi culturali e museali, in coerenza sistema museale regionale nel quadro del sistema museale nazionale, mediante piani integrati di valorizzazione tra diversi enti e istituti.

Gli standard minimi consistono nell'indicazione nei documenti programmatici di funzioni e compiti che l'istituto svolge nel territorio e che possono essere migliorati dalla stipulazione di accordi al fine della cooperazione tra gli enti. Inoltre, devono essere evidenziati gli elementi di relazione tra patrimonio museale ed il contesto storico, culturale e ambientale di appartenenza a cui corrisponde l'indicazione di programmi e attività di studio e ricerca in collaborazione con altri istituti e soggetti interessati.

A ciò si aggiungono la promozione di itinerari turistico-culturali, la definizione di forme di integrazione delle tariffe di accesso ai musei con le strutture ricettive e le aziende di trasporto e la partecipazione a progetti di rete per organizzare una maggiore attrattività dell'istituto.

È sollecitato il coinvolgimento di enti e istituzioni territoriali e gli standard minimi prevedono analisi del contesto territoriale e dei soggetti singoli o associati che operano in esso e gli obiettivi di miglioramento riguardano le attività di studio e ricerca per il patrimonio materiale e immateriale che ha sede nel territorio. La collaborazione dev'essere sottoposta a verifiche dell'efficacia e dell'impatto delle attività svolte; inoltre, il museo, nel suo ruolo di "presidio culturale e storico del territorio", deve avviare relazioni con i settori dell'industria, dell'artigianato e della formazione anche al fine di incentivare della creatività.

I rapporti con i soggetti interessati, privati o pubblici, rappresenta un ulteriore standard che sollecita alla stesura di documenti programmatici e di accordi per iniziative; gli obiettivi di miglioramento inclu-

dono i rapporti con le associazioni di settore e la verifica dell'impatto delle attività intraprese per le politiche culturali, economiche e sociali, resi noti da *report* e iniziative pubbliche.

Il contenuto del d.m. 21 febbraio 2018 sintetizza e richiama principi e strategie note da tempo e che avevano un chiaro riferimento normativo già nel d.m. 10 maggio 2001, in sostanza non applicato, e in precedenti notissimi documenti internazionali. Emerge l'intento di rendere uniforme l'azione dei musei secondo indici specifici di qualità per i profili dell'organizzazione delle attività e dei servizi offerti e del rapporto con il territorio, al fine di attuare l'obiettivo principale del sistema museale nazionale.

Il sistema include i musei e i luoghi della cultura statali *ex art.* 101 del Codice e gli altri musei di appartenenza pubblica, musei privati e altri luoghi della cultura pubblici o privati; infatti, gli istituti non statali possono volontariamente richiedere²⁰³ un "accreditamento nazionale"²⁰⁴, in conseguenza dell'effettiva applicazione dei criteri e delle modalità previste dal decreto, aderendo in tal modo al Sistema museale nazionale.

La Commissione per il Sistema museale nazionale²⁰⁵, che opera presso la Direzione generale Musei, svolge l'attività di equiparazione dei livelli di qualità, su istanza delle Regioni o Province autonome²⁰⁶, i

²⁰³ Con istanza all'Organismo di accreditamento di cui all'art. 5, che deve evidenziare la rispondenza dell'ente agli standard minimi previsti dai livelli uniformi di qualità. In base al procedimento, questo organo esamina le domande di accreditamento e l'esito dell'istruttoria è trasmesso alla Direzione generale Musei per la verifica e la convalida da parte della Commissione. L'art. 5 prevede l'Organismo regionale o provinciale di accreditamento, a cui spetta l'istruttoria delle istanze di accreditamento al Sistema museale nazionale. L'organizzazione e il funzionamento sono disciplinati dalle Regioni o Province autonome e le funzioni possono essere svolte dall'Ufficio regionale o provinciale competente per i musei.

²⁰⁴ La Direzione generale Musei predispose e pubblica un apposito elenco che contiene l'indicazione dei musei e degli altri luoghi della cultura del Sistema museale nazionale e ne cura l'aggiornamento.

²⁰⁵ Art. 3.

²⁰⁶ Art. 4, comma 2. Mentre nelle Regioni e Province autonome in cui è già attivo un sistema di accreditamento o riconoscimento basato su livelli di qualità equiparabili a quelli fissati dall'allegato al decreto, i musei e i luoghi della cultura accreditati a livello regionale o provinciale sono automaticamente accreditati a livello nazionale.

compiti di accreditamento *ex art.* 6 previa verifica, da parte della Direzione generale Musei, del grado di rispondenza degli stessi agli standard minimi, e formula proposte per lo sviluppo e la promozione del sistema nazionale e per l'aggiornamento dei livelli uniformi di qualità.

Le finalità, generali e già note in quanto riconducibili al Codice, coinvolgono tutti gli aspetti del patrimonio culturale diffuso nel territorio nazionale, quali il potenziamento della fruizione tenendo conto delle diverse caratteristiche, il miglioramento della protezione dei beni culturali, la garanzia di un accesso di qualità per gli utenti secondo un livello omogeneo di fruizione e modalità verificabili per la conservazione e la valorizzazione delle collezioni, degli edifici e codici di comportamento e una politica museale condivisa, “comunque nel rispetto dell'autonomia dei singoli istituti”. In realtà, l'autonomia è parziale anche per i musei di rilevante interesse nazionale che si distinguono per la loro organizzazione interna e i compiti manageriali del direttore.

La finalità di promozione dello sviluppo della cultura è delineata nel rispetto delle autonomie territoriali e dei diversi tipi di museo e luoghi della cultura²⁰⁷; l'obiettivo forse più interessante ed innovativo, in quanto non richiamato dal Codice è “d) favorire la generazione di economie di scala, ivi inclusa la prestazione condivisa di servizi e competenze professionali tra gli istituti che fanno parte del Sistema medesimo, con particolare riguardo alla formazione del personale e alla condivisione delle migliori pratiche”. L'attuazione di queste strategie potrebbe effettivamente favorire l'evoluzione dei musei nel senso di gestione moderna secondo scelte di efficienza e criteri imprenditoriali ed essere il presupposto per il riconoscimento di ambiti più ampi di autonomia dall'amministrazione centrale per ulteriori aspetti e la personalità giuridica, dopo l'introduzione (lenta) di questo primo quadro di criteri uniformi.

Il sistema museale nazionale, che si basa sull'art. 114 del Codice attuato dai decreti ministeriali del 2014 e dal d.m. 21 febbraio 2018, n. 113, per l'impostazione generale di miglioramento degli standard qualitativi, incide direttamente sul regime giuridico e organizzativo dei musei pubblici non statali. Infatti, gli obiettivi di collegare in rete i

²⁰⁷ Ad es., case-museo, musei d'impresa, scientifici e universitari, parchi archeologici.

musei e promuovere l'integrazione dei servizi e delle attività museali riguarda tutti i musei e non solo quelli statali, per il sistema di accreditamento aperto ai musei di appartenenza pubblica o privata.

Come vedremo nel § 12, diverse Regioni hanno promosso il sistema museale regionale sia per iniziativa autonoma con leggi risalenti, sia più recentemente adeguandosi alle novità del d.m. del 2018. Tuttavia, questo decreto conferma lo schema tradizionale, poiché i compiti rilevanti di attuazione del sistema nazionale spettano al direttore generale Musei e al direttore regionale Musei, ad es. per la stipulazione di convenzioni con i musei non statali e di promozione del sistema regionale e locale. Quindi, prevalgono ad oggi relazioni verticali tra le competenze e un sistema nazionale di musei a cui possono aggiungersi altri musei secondo regole dettate dal decreto ministeriale, invece di un sistema composito che integra diversi sistemi e schemi di museo, come sembrava affermare l'atto di indirizzo d.m. 10 maggio 2001, a lungo inattuato.

In sostanza, le innovazioni sono limitate al coinvolgimento del livello regionale e locale tramite il sistema museale regionale e al coordinamento del sistema museale nazionale con i musei non statali mediante l'adozione del modello di museo basato su livelli uniformi predefiniti di qualità e l'accreditamento; non vi è spazio per ambiti di autonomia di gestione. Gli standard predefiniti sono stati adottati dallo Stato con la partecipazione delle Regioni e degli altri enti territoriali ed è individuabile un progressivo adeguamento dei musei non statali ai parametri di qualità previsti per i musei statali e, quindi, un'evoluzione verso una significativa uniformità dei musei pubblici per questi aspetti, ma è ancora presente il profilo critico di base: la prevalenza di un sistema centralizzato per le scelte determinati del futuro del settore museale con un costante "aggravamento" della già intricata organizzazione amministrativa.

12. *Il museo civico tra modello tradizionale e riforma dei musei statali*

Nel panorama assai articolato del sistema museale, i musei di appartenenza comunale – definiti "civici" – sono uffici e articolazione interna degli enti di riferimento e, quindi, enti non giuridicamente au-

tonomi e soggetti agli statuti, ai regolamenti e ai provvedimenti amministrativi adottati dai Comuni.

La consistenza del patrimonio museale degli enti locali è estesa e il museo civico è assai diffuso²⁰⁸, espressione dello stretto collegamento tra beni culturali e territorio, di risalente tradizione. Tuttavia, nonostante la rilevante ma irregolare presenza, questa categoria di istituto museale non è stato oggetto di particolare attenzione da parte del legislatore, dato che la normativa nazionale è stata formulata pensando prevalentemente ai grandi capolavori custoditi nelle gallerie statali e anche le più recenti riforme hanno riguardato i musei statali.

L'origine di questi istituti risale agli ordinamenti preunitari e la disciplina, distinta per settori, è stata uniformata da leggi successive relative alla destinazione di beni religiosi a biblioteche pubbliche e a musei preesistenti, con obblighi per i Comuni e le Province di gestire archivi dei beni culturali del territorio e di conservarli in strutture museali locali. I profili organizzativi dei musei civici erano previsti da regolamenti comunali, in quanto uffici dell'ente locale, con regole circa la gestione amministrativa, gli inventari di beni di diversa natura, i lasciti di privati e la fruizione pubblica, profili che confermano la centralità delle relazioni tra la storia della comunità locale e il patrimonio culturale del territorio, espressione di identità, caratteristica costante fino ad oggi e che ha attratto da tempo l'attenzione degli studiosi²⁰⁹.

Nell'art. 117 Cost., prima della riforma del 2001, era prevista la competenza concorrente per la materia dei musei e delle biblioteche

²⁰⁸ In Toscana, Emilia-Romagna, Lombardia, Piemonte, Lazio e Veneto, in forma di musei, gallerie, raccolte di collezioni, complessi monumentali, aree e parchi archeologici. Un'indagine Istat del 2017 (pubblicata del 2019) rivela il numero di 4889 musei pubblici e privati, inclusi monumenti e parchi archeologici di cui due terzi pubblici e tra questi il 42% sono di appartenenza comunale. Per approfondimenti A. L. TARASCO, *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Laterza, Roma-Bari, 2019, 197 ss.; G. MORBIDELLI, *I musei civici italiani fra tradizione e innovatività*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 89 ss.; A. L. TARASCO, *La gestione dei beni culturali degli enti locali: profili di diritto dell'economia*, in *Foro amm. CdS*, 2006, 2382 ss.

²⁰⁹ V. G. MORBIDELLI, *op. ult. cit.*, 92-95. V. anche ID., *L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia*, in *Le Regioni*, 1987, 942 ss.; C. BARBATI, *Decentramento e beni culturali tra tutela e valorizzazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1997, 388 ss.; G. SCIULLO, *Autonomia differenziata e beni culturali*, in *Aedon*, n. 1, 2008.

degli enti locali che comportava per le Regioni la potestà legislativa e l'esercizio di funzioni amministrative, principio che nel tempo ha fondato il diverso regime dei musei civici rispetto ai musei statali. Questa impostazione è stata in parte superata dal nuovo testo dell'art. 117 Cost. che ha distinto tra conservazione del patrimonio culturale di competenza esclusiva statale e la sua valorizzazione, promozione e organizzazione di attività culturali che rientra nella competenza concorrente. Tuttavia, il principio di sussidiarietà per le funzioni amministrative *ex art.* 118 Cost. ha confermato il collegamento tra musei civici ed enti territoriali, coinvolti nella valorizzazione dei beni culturali di appartenenza pubblica in base all'art. 112 del Codice dei beni culturali.

Gli interventi del legislatore non sono stati certo frequenti in materia di musei non statali e neppure la disciplina si è caratterizzata per completezza, prevalentemente dispersa in più fonti²¹⁰. A ciò si aggiunge il problema dell'assenza di una definizione generale di museo fino al concetto "statico" definito dal Testo Unico in materia di beni culturali, arricchito dal vigente Codice dei beni culturali e, infine, dal d.p.c.m. 29 agosto 2014, n. 171 che ha introdotto una concezione moderna di museo come organizzazione complessa e dinamica per le attività esercitate e i servizi offerti al pubblico nonché per gli aspetti economico-finanziari e per l'autonomia riconosciuta ai musei di rilevante interesse nazionale.

La qualifica di servizio pubblico si estende all'attività dei musei civici e il Testo unico degli enti locali inserisce i servizi culturali nell'ambito dei servizi privi di rilevanza economica in base all'art. 113 *bis*, almeno fino alla dichiarazione di incostituzionalità²¹¹ del 2004. Le modalità di gestione consistono nell'affidamento diretto a istituzioni, aziende speciali, associazioni o fondazioni oppure a società a capitale interamente pubblico con le condizioni del controllo analogo a quello esercitato sui propri servizi e della parte più importante dell'attività (servizi museali) a favore di questi enti; vi erano problemi di compati-

²¹⁰ Si rinvia alla classificazione dei musei non statali contenuta nella l. 22 settembre 1960, n. 1080 in relazione alla rilevanza delle collezioni e all'organizzazione, prevedendo l'obbligo di un regolamento organizzativo e agli artt. 822 e 824 del c. c. circa i beni demaniali contenuti in musei dei Comuni e delle Provincie. Per ulteriori approfondimenti v. G. MORBIDELLI, *op. ult. cit.*, 99 ss.

²¹¹ V. Corte costituzionale 27 luglio 2004, n. 272.

bilità²¹² con gli schemi previsti dagli artt. 112 e 115 del Codice che inizialmente riguardavano solamente lo Stato e le Regioni²¹³.

In seguito, dopo la sentenza della Corte Costituzionale, le incompatibilità tra i modelli di gestione sono state superate, dato che le autonomie locali non sono più vincolate ai tipi previsti dal T.u.e.l.; le scelte dipendono dalla rilevanza economica o meno e le Regioni possono prevedere nuovi schemi per la gestione dei servizi pubblici privi di rilevanza economica, inclusi quelli culturali, oppure preferire le soluzioni simili a quelle *ex* artt. 113 *bis* e 114 T.u.e.l., ad es., la soluzione dell'istituzione culturale autonoma. Inoltre, le amministrazioni locali sono riuscite a sperimentare strumenti innovativi per la gestione del patrimonio culturale, ad es. la società di capitali²¹⁴, secondo principi di economicità ed efficienza secondo l'interpretazione aziendalistica²¹⁵ con diverse conseguenze giuridiche in relazione all'autonomia gestionale dell'ente locale proprietario, oltre a modelli dell'istituzione oppure della fondazione, ente di diritto privato.

La gestione diretta del museo sembra essere la soluzione prevalente, anche se spesso i requisiti di idoneità tecnica e di autonomia scientifica non sono adeguati; l'ente territoriale deve adottare mediante delibere un regolamento di organizzazione²¹⁶, trasferire risorse e destinare il personale

²¹² Per l'approfondimento delle questioni critiche v. A. L. TARASCO, *op. ult. cit.*, 2384-2393. Art. 42, comma 2, lett. e) del T. U. enti locali.

²¹³ Il d.lgs. n. 156 del 2006 ha eliminato la preclusione contenuta nella previgente formulazione dell'art. 115, comma 6, che considerava solamente lo Stato e le Regioni ed escludeva gli altri enti territoriali. Con l'integrazione normativa, la concessione a terzi può essere adottata come forma di gestione indiretta da tutti gli enti pubblici.

²¹⁴ Per alcune esperienze di società per azioni, v. A. L. TARASCO, *La gestione dei beni culturali degli enti locali*, cit., 2403 ss.

²¹⁵ Si rinvia a A. L. TARASCO, *op. ult. cit.*, 2389-2400. L'Autore richiama alcune interessanti esperienze: Brescia Musei spa, Firenze mostre spa, Palazzo ducale di Genova spa e i Parchi della Val di Cornia (Toscana) nonché l'indagine della Corte dei conti, delibera n. 8/2005, 30 novembre 2005, da cui emerge la necessità di "aziendalizzare" la gestione dei musei e dei servizi per finalità di razionalizzazione, secondo efficienza ed economicità. I risultati della gestione diretta non sono positivi anche per la diffusa carenza dei requisiti minimi di autonomia e idoneità tecnica richiesti dall'art. 115, comma 2, del Codice, contesto che giustificerebbe la concessione a terzi.

²¹⁶ Per tradizione risalente l'ordinamento interno dei musei civici è stabilito dagli enti proprietari che regolano anche l'accesso al pubblico e l'eventuale tassa d'ingresso; la necessità di una disciplina specifica soprattutto per la direzione e l'amministrazione

in servizio. È, invece, più rara la soluzione di gestione affidata a consorzi pubblici mediante convenzione tra enti oppure a privati mediante concessione e contratto di servizio. Le scelte dipendono dalla rilevanza del museo, dall'affluenza di pubblico, dalle risorse a disposizione e dalle donazioni di beni culturali; per questi istituti sarebbe necessaria una disciplina semplificata per l'esternalizzazione di servizi museali (soluzione prevalente) rispetto alle norme del Codice dei contratti pubblici, che tuttavia prevede alcune norme speciali per il settore (artt. 145-151), ma non richiama modalità semplificate per le concessioni o l'appalto di servizi.

La riforma del 2014 sull'organizzazione dei musei statali ha condizionato i musei civici e, nonostante non vi sia una disciplina a loro dedicata, risultano coinvolti in obiettivi di collaborazione tra Stato, Regioni ed enti territoriali inizialmente tramite il Polo museale regionale e dal 2019 mediante la Direzione regionale Musei dotata di competenze volte a regolare un sistema misto di musei pubblici, statali e degli enti territoriali, e privati. Peraltro, il Codice ICOM è di certo un costante riferimento di aggiornamento per tutti i musei e per la definizione generale rilevano le recenti integrazioni del 2022.

La stessa definizione di missione del museo prevista dal d.m. 23 dicembre 2014 dev'essere estesa al museo civico che, pur faticosamente per la carenza di risorse e personale, dovrà adeguarsi ai criteri tecnici diffusi ed accettati da tempo, elaborati anche nella prospettiva di integrazione con il territorio e di accreditamento e per questi aspetti si rinvia al d.m. 21 febbraio 2018, n. 113.

L'adeguamento della disciplina regionale²¹⁷ rappresenta una conferma del recepimento della nuova impostazione e dei livelli minimi di qualità, per un "sistema museale regionale". Gli istituti museali sono tenuti ad innovare l'attività applicando i criteri *ex ante* circa la qualità dei servizi, le soluzioni di collaborazione tra diversi soggetti in rete per aspetti organizzativi e finanziari, la gestione delle attività di valorizzazione *ex art.* 115 del Codice nonché il partenariato pubblico privato atipico previsto dall'art. 151 del Codice dei contratti pubblici.

è stata evidenziata da tempo, ma è prevalso l'intento di garantire l'autonomia dell'ente locale anche per non pregiudicare iniziative di integrazione delle collezioni con il contributo dei privati e di altri soggetti del territorio. Per questi aspetti, v. M. GRISOLIA, *La tutela delle cose d'arte*, cit., 311, 509 ss., spec. 528-529.

²¹⁷ Diverse Regioni hanno adeguato le leggi regionali di settore v. Capitolo II, § 3.

Le innovazioni normative hanno di certo comportato uniformità di regole di organizzazione e di offerta di servizi museali basati su livelli di qualità predefiniti, ma i musei civici presentano caratteristiche del tutto particolari per le collezioni, le dimensioni e il risalente legame storico con il territorio di cui sono diretta espressione. Occorre, quindi, tener conto di questo “patrimonio complessivo” che richiede modelli di organizzazione differenziati²¹⁸, tanto più invocabili in questo contesto; in effetti, alcune leggi regionali prevedono soluzioni specifiche di gestione mediante fondazioni, associazioni o altri enti che esercitano attività di erogazione di servizi culturali²¹⁹.

Ad oggi non esistono istituti museali regionali, ma proprio alle Regioni spetta la potestà legislativa concorrente *ex art. 117, comma 3, Cost.* per la valorizzazione; inoltre, prima della riforma del Titolo V, rientrava nella competenza regionale la disciplina dei musei degli enti locali²²⁰.

Il recente indirizzo volto alla costruzione di un sistema museale regionale integrato – promosso dalla Direzione regionale Musei²²¹ – me-

²¹⁸ Per questi aspetti del settore museale pubblico tra pluralismo e differenziazione v. G. PIPERATA, *I musei pubblici non statali*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI, *Il regime giuridico dei musei*, cit., 71 ss. Per le attività di valorizzazione, il Codice ha uniformato il regime giuridico (artt. 114, 115 e 117) senza distinguere tra i musei statali e gli altri musei pubblici e ciò è confermato dal d.m. 21 febbraio 2012, n. 113. Tuttavia, vi sono rilevanti differenze ed esigenze nei musei non statali (ad es., per quelli civici) che possono essere considerate in sede di legislazione regionale a cui spetta la regolazione della fruizione e della valorizzazione in base agli artt. 117, comma 3, Cost. e artt. 102, comma 2, e 112, comma 2. Il sistema museale nazionale coinvolge più enti e soggetti dell'amministrazione centrale e gli enti territoriali (pluralismo), ma si basa su una visione “policentrica” secondo l'impostazione *ex art. 9 Cost.* e l'evoluzione legislativa fino al vigente Codice dei beni culturali, v. M. CAMMELLI, *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, 2017, n. 3.

²¹⁹ Si rinvia alla l.r. Toscana, 25 febbraio 2010, n. 21, art. 14, in tema di gestione degli istituti e luoghi della cultura come servizi privi di rilevanza economica; la gestione diretta è possibile anche in forma associata e per mezzo di associazioni, fondazioni e altri organismi le cui finalità consistano nella prestazione di servizi culturali, sui quali l'amministrazione cui l'istituto o il luogo della cultura appartiene “esercita un'influenza dominante”. Ovviamente queste soluzioni dipendono dagli artt. 113 *bis* e 114 del T. U. degli enti locali con riferimento ai servizi pubblici. Per ulteriori leggi regionali aggiornate v. Capitolo II, § 3. V. anche G. PIPERATA, *op. ult. cit.*, 83-87.

²²⁰ V. M. GRISOLIA, *op. ult. cit.*, 509-510.

²²¹ V. art. 42 del d.p.c.m. 2 dicembre 2019, n. 169, modificato dal d.p.c.m. 24 giugno 2021, n. 163.

dianche norme uniformi sulla fruizione e valorizzazione del patrimonio e sulla qualità dell'offerta di servizi²²², in linea con i musei statali, è ancora in via di attuazione. E', inoltre, evidente la tendenza dei musei ad aggregarsi mediante soluzioni di collegamento in rete per finalità di integrazione delle risorse, dei servizi e delle attività museali; in relazione a queste iniziative, la Direzione regionale Musei esercita compiti di coordinamento.

Questioni critiche attengono alla scelta della forma di gestione più adatta, se diretta oppure indiretta mediante la nota concessione a terzi e il relativo contratto di servizio²²³ ex art. 115 del Codice, dato che per tradizione il museo civico dovrebbe essere gestito direttamente dal Comune. Tuttavia, per vari aspetti che riguardano la dimensione dell'istituto, che è un'articolazione dell'ente locale, l'entità del patrimonio il cui incremento si basa prevalentemente sui lasciti e donazioni di privati, le risorse e il personale interno, il museo civico richiede una disciplina speciale di riferimento, considerate le procedure complesse che dipendono da scelte degli organi comunali e le esigenze della comunità, anche al fine di incentivare agevoli rapporti con i soggetti privati del territorio.

In effetti, lo schema del museo-fondazione di partecipazione (§ 14) si adatta bene a queste esigenze e alla conservazione della proprietà comunale, dato che comunque si basa sulla presenza del Comune come socio fondatore e lo statuto può prevedere una soluzione organizzativa flessibile adeguata al caso particolare, aperta ai soggetti pubblici e privati del territorio e alla gestione di più musei, anche se in concreto

²²² Si rinvia alla l.r. Toscana, 25 febbraio 2010, n. 21, art. 17 (sistemi museali) e art. 20 requisiti per il riconoscimento della qualifica di museo o ecomuseo di rilevanza regionale; l.r. Emilia-Romagna 26 novembre 2020, n. 7, circa il riordino delle funzioni regionali nel settore del patrimonio culturale, in base all'art. 3, comma 1, lett. a) la Regione promuove lo sviluppo e la qualificazione del sistema museale regionale e h) favorisce e coordina le relazioni tra musei, biblioteche e archivi, pubblici e privati. V. anche delibera di Giunta regionale 10 settembre 2018, n. 1450 che recepisce il d.m. 21 febbraio 2018, n. 113 e, sulla base dei relativi standard di qualità e delle norme sull'accreditamento, adotta il sistema di riconoscimento dei musei del territorio regionale.

²²³ Il contratto di servizio definisce i servizi da erogare e i relativi livelli delle prestazioni, i poteri di indirizzo e di vigilanza esercitati dall'amministrazione di appartenenza.

questa soluzione è stata prevalentemente adottata da Comuni di note Città d'arte (ad es., Fondazione Musei Civici di Venezia²²⁴).

Aspetti assai problematici, soprattutto per il sostegno economico dei servizi museali e di professionalità competenti, riguardano i musei di piccola dimensione situati in Comuni minori, ma significativi per la tradizione storico-culturale del territorio. In questi casi, la gestione diretta (anche mediante un consorzio di Comuni) è una scelta obbligata per ragioni di limitate risorse a disposizione, ma per i profili organizzativi è possibile ricorrere ad accordi di rete con altri enti pubblici del sistema museale regionale e soggetti privati, dato che l'art. 115, comma 2, del Codice richiede autonomia organizzativa e scientifica, finanziaria e contabile, requisiti che comportano la difficile costituzione di organi scientifici e di direzione includendo il solo personale comunale.

Il finanziamento dei musei civici si basa, infatti, sulle risorse del Comune che, considerate le diverse competenze amministrative esercitate, difficilmente può sostenere una gestione più impegnativa dell'ordinaria amministrazione. L'adeguamento al vigente quadro giuridico e le linee di indirizzo per il museo pubblico (statale) richiedono risorse rilevanti che difficilmente – nel caso del museo civico – possono essere disponibili considerando i ricavi dalla vendita dei biglietti di ingresso (spesso gratuito), da sponsorizzazioni, vendita (o cessione dei diritti) di riproduzioni di opere, da canoni di terzi per l'esercizio di servizi al pubblico o da finanziamenti per iniziative di *Artbonus*, dato che in genere si tratta di istituti museali minori spesso non particolarmente noti e visitati, a parte il caso di musei civici collegati a Città d'arte assai conosciute (ad es., Musei Civici Fiorentini, sistema museale del Comune di Firenze²²⁵).

²²⁴ Istituita nel marzo del 2008. La precedente modalità di gestione già si basava su un sistema museale a rete – favorito dall'attuale Fondazione – e l'affidamento di un appalto di servizi ad un soggetto privato per il servizio di biglietteria e gli altri servizi aggiuntivi; il corrispettivo consisteva in una percentuale degli incassi, soluzione più simile all'esternalizzazione in senso stretto, mediante concessione, che all'appalto. Sono state affidate a terzi anche la sorveglianza, l'assistenza al pubblico e la portineria secondo lo schema del *global service*. Tra le nuove soluzioni, la strategia del biglietto unico per i diversi musei che si è dimostrata vincente per l'aumento degli incassi e il miglioramento dell'offerta estesa a musei minori.

²²⁵ In www.cultura.comune.fi.it.

Quindi, le sostanziali differenze tra musei civici e musei statali, soprattutto quelli di grande attrazione per le collezioni con effettiva “produttività” economica ad integrazione delle risorse pubbliche, possono giustificare norme speciali per l’organizzazione e la gestione in forma più agevole, aspetti che rientrano nella competenza legislativa delle Regioni. Inoltre, una costante destinazione di risorse da parte del Ministero, non solo in situazioni di emergenza²²⁶, potrebbe migliorare le condizioni di fruizione dei beni culturali e la qualità dei servizi erogati dai musei civici, in relazione al ruolo significativo svolto nel territorio.

13. *La collaborazione tra musei e fondazioni di origine bancaria*

Le attività delle fondazioni di origine bancaria²²⁷ sono circoscritte dalla missione definita nello statuto che di regola coinvolge la cultura e l’arte²²⁸, settore destinatario di costanti interventi²²⁹.

²²⁶ V. d.m. 13 novembre 2020, n. 517, Ulteriore riparto di quota parte del Fondo emergenze imprese e istituzioni culturali di cui all’art. 183, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020, destinata al sostegno dei musei e dei luoghi della cultura non statali, a causa delle conseguenze della pandemia.

²²⁷ In particolare, per alcune esperienze significative di intenso impegno e di contributo allo sviluppo e alla promozione della cultura e di partecipazione alle politiche culturali da parte di fondazioni di Casse di risparmio (di Bologna, Firenze, Genova e Imperia, Perugia, Roma, Spoleto) e di altri enti bancari (Compagnia di San Paolo, Banco di Napoli, Banco di Sicilia, Monte dei Paschi di Siena) v. AA. VV., *Fondazioni bancarie e cultura: un impegno di valore*, Sperling & Kupfer Editori, Milano, 2006.

²²⁸ Sul vincolo funzionale v. Corte Costituzionale, sentenza 24 settembre 2003, n. 301, che ha confermato la piena conformità dei settori con la Costituzione, poiché l’art. 1, comma 1, del d.lgs. n. 153/1999 è vincolante in quanto l’attività dev’essere esclusivamente indirizzata verso questi definiti ambiti, che riproducono tutte le possibili attività caratteristiche delle fondazioni e, quindi, non sono lesive dell’autonomia gestionale e statutaria, dato che comunque le persone giuridiche di diritto privato devono perseguire uno scopo, come emerge dagli artt. 16 e 27 c. c. Per approfondimenti circa il d.lgs. n. 153/1999 v. A. PISANESCHI, M. PERINI, *Fondazioni e musei. Il ruolo delle fondazioni bancarie: dal finanziamento alla gestione*, in G. MORBIDELLI, G. CERRINA FERONI (a cura di), *I musei. Discipline, gestioni, prospettive*, cit., 35 ss. Nel dibattito si è prospettato anche un problema di compatibilità con le regole della concorrenza v. F. MERUSI, *La privatizzazione per fondazioni tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*,

Per la necessità di reperire maggiori risorse al fine della conservazione di beni culturali oppure di beni del patrimonio dell'ente locale, le fondazioni hanno acquisito il ruolo di finanziatori "in sostituzione" degli enti pubblici proprietari, comunque in linea con il principio di sussidiarietà orizzontale *ex art. 118 Cost.*, comportando uno stretto collegamento tra fondazioni e settore culturale nel territorio di riferimento.

Tuttavia, le fondazioni di origine bancaria hanno subito nel tempo, oltre a modifiche di disciplina, fenomeni di riduzione delle entrate in relazione alla crisi degli istituti bancari e alle successive acquisizioni da parte di gruppi bancari; di conseguenza, è stato valorizzato il partenariato pubblico-privato come adeguata attuazione del principio di sussidiarietà in forma di collaborazione estesa tra soggetti pubblici e privati.

La disciplina speciale *ex d.lgs. 17 maggio 1999, n. 153* non è stata superata dalle norme del *d.lgs. 3 luglio 2017, n. 117* relative alle fondazioni del Terzo settore, anche se le fondazioni di origine bancaria di fatto rientrano in questo ambito. Infatti, nessuna disposizione del Codice del Terzo settore è applicabile alle fondazioni di origine bancaria, a parte alcune norme che riguardano i centri di servizio per il volontariato²³⁰; tuttavia, il Codice ha di certo contribuito a chiarire il ruolo dei soggetti che operano nel settore dei beni culturali.

Il Codice dei beni culturali prevede diverse possibilità di collaborazione con le fondazioni di origine bancaria in alcune disposizioni specifiche: gli artt. 112, commi 4 e 9, e 121, per il caso di enti pubblici titolari di beni culturali che stipulano accordi di partenariato con le fondazioni per attività di recupero e di valorizzazione per migliorare la

2004, 447 ss.; per la fondazione come strumento di riduzione della sfera pubblica v. ID., *Sentieri interrotti della legalità*, il Mulino, Bologna, 2007, 75 ss.; circa l'intricata evoluzione della disciplina v. ID., *Dalla banca pubblica alla fondazione privata, Cronache di una riforma decennale*, Giappichelli, Torino, 2000.

²²⁹ V. G. CERRINA FERONI, *Terzo settore, fondazioni di origine bancaria e patrimonio culturale*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 187 ss.; v. anche F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit, 71 ss.; A. MIGLIETTA, *Il ruolo delle fondazioni di origine bancaria nel finanziamento alla cultura e alla creatività*, in *Economia della cultura*, 2021, 609 ss.

²³⁰ Artt. 61-66 del d.lgs. n. 117/2017.

fruizione pubblica e spesso intervengono anche nella fase di stesura del progetto fino alla sua gestione operativa, nel ruolo di *fondazioni-operating*, pur essendo il profilo economico del finanziamento l'aspetto più rilevante²³¹. È, comunque, prevalente lo schema secondo cui questi enti perseguono le loro finalità istituzionali soprattutto mediante erogazioni destinate ad obiettivi ed interventi specifici.

Proprio l'art. 121 prevede la possibilità per le fondazioni bancarie di partecipare al coordinamento di iniziative di valorizzazione per evitare la frammentarietà degli interventi e la dispersione delle risorse, garantendo un utilizzo razionale nel territorio di riferimento; in particolare, la disposizione riguarda i rapporti di coordinamento degli interventi di valorizzazione mediante protocolli d'intesa tra Ministero, Regioni e altri enti territoriali, e le fondazioni, orientati per obiettivi per la migliore utilizzazione e destinazione delle risorse nel territorio di riferimento.

L'azione delle fondazioni, enti privati a cui si applica il diritto privato, è ispirata da principi di libertà sociale²³², di libera iniziativa e di promozione della cultura e di interessi costituzionalmente protetti, salvi i limiti previsti dalla stessa Costituzione²³³. Vi sono ulteriori limiti *ex lege* proprio nel settore dei beni culturali per le modalità di intervento e sono stati creati istituti specifici, ad es. la sponsorizzazione dei beni culturali prevista dall'art. 120 del Codice²³⁴, che è applicabile all'attività di sostegno dei musei da parte delle fondazioni di origine bancaria.

Le disposizioni speciali esaminate sono giustificate dall'interesse pubblico alla tutela del patrimonio culturale *ex art. 9 Cost.*, senza tuttavia incidere sulla natura privata e l'autonomia della fondazione. Gli artt. 6, comma 3, e 121 del Codice hanno rilievo centrale nei rapporti tra fondazioni e autorità pubbliche competenti, non tanto come norme

²³¹ Si rinvia per questa impostazione e alcuni casi pratici a A. PISANESCHI, M. PERINI, *Fondazioni e musei. Il ruolo delle fondazioni bancarie: dal finanziamento alla gestione*, G. MORBIDELLI, G. CERRINA FERONI (a cura di), *I musei*, cit., 37-39.

²³² V. Sentenze della Corte costituzionale 29 settembre 2003, n. 300 e n. 301.

²³³ V. artt. 2, 23, 41, 42 Cost.

²³⁴ V. anche art. 151, Parte II del Codice dei contratti pubblici, Contratti di appalto per lavori, servizi e forniture; Titolo VI Regimi di appalto; Capo III, Appalti nel settore dei beni culturali.

cogenti²³⁵, ma quali regole di orientamento per i soggetti del settore al fine di incentivare la collaborazione, equiparabili alle regole di *soft law* dell'ordinamento dell'Unione europea.

Le amministrazioni dovrebbero favorire la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, nella valorizzazione del patrimonio culturale mediante protocolli di intesa con le fondazioni di origine bancaria, al fine di coordinare gli interventi in un certo territorio, l'azione delle amministrazioni e degli enti privati con l'obiettivo di garantire l'impiego equilibrato delle risorse finanziarie disponibili.

In particolare, proprio per la fondazione, in quanto ente privato senza fini di lucro, le disposizioni richiamate non prevedono obblighi, ma facoltà di partecipazione agli accordi in linea con l'autonomia statutaria e di gestione²³⁶, in coerenza con il principio di sussidiarietà orizzontale *ex art. 118, comma 4, Cost.* che favorisce il coinvolgimento dei privati nell'esercizio di attività di interesse pubblico. L'art. 121 introduce un concreto meccanismo incentivante che ha indotto le fondazioni ad accettare la sfida di un'azione più efficiente rispetto agli enti titolari dei beni culturali e delle competenze per la cura dei relativi interessi pubblici.

Tra l'altro, le fondazioni sono collegate alle imprese bancarie che agiscono con fini di lucro e criteri di gestione efficiente e per questo aspetto ne riflettono l'impostazione. La valorizzazione è condizionata dall'applicazione di modelli imprenditoriali a seconda degli obiettivi del caso concreto se di interesse economico oppure di esclusivo interesse generale. Se l'attività è di rilevanza economica è aperta la possibilità di coinvolgere privati con fini di profitto; in assenza di questa dimensione, essa sarà incentrata sulla gestione di beni o servizi museali, escludendo ad es., forme di utilizzo commerciale.

Il territorio è un elemento che incide sull'attività di gestione, nel senso che, ad es., per i musei locali e civici, possono bastare interventi limitati, episodici e meno complessi finanziati dalla fondazione di riferimento, diversamente da musei noti in un territorio più ampio che richiedono schemi organizzativi imprenditoriali oppure la costituzione

²³⁵ Per il contenuto esclusivamente programmatico v. M. CAMMELLI, *Art. 121*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 485 ss.

²³⁶ V. Corte Costituzionale, 29 settembre 2003, n. 301, e in particolare al paragrafo 7.

di fondazioni di partecipazione di soggetti pubblici e privati senza fini di lucro²³⁷ e con l'obiettivo di istituire una rete di musei in un determinato territorio come iniziativa strategica, con un ruolo più ampio di promozione e di sviluppo economico e culturale. In questo caso, le fondazioni possono compensare la frequente inadeguatezza della capacità progettuale degli enti locali, spesso caratterizzati da una prospettiva di considerazione degli interessi della comunità di breve periodo, dipendenti dalle scelte politiche e dalle relative scadenze elettorali.

È diffusa la partecipazione delle fondazioni di origine bancaria ad attività di valorizzazione mediante affidamento diretto o accordi previsti dagli artt. 115, comma 3, a) e 118 ("Promozione di attività di studio e di ricerca"); sono anche possibili accordi tra questi enti, se perseguano statutariamente scopi di utilità sociale e culturale nel settore dell'arte e dei beni culturali, ed il Ministero o gli enti territoriali, con impegni di coordinamento di risorse finanziarie, secondo obiettivi di sviluppo locale.

La distinta autonomia e la capacità di diritto privato consentono ampie possibilità di contributo allo sviluppo del territorio in cui operano. Quindi, il coinvolgimento delle fondazioni è sollecitato dall'art. 121 del Codice, ma anche l'art. 112, che richiama soggetti giuridici a cui può essere affidata l'elaborazione di piani di sviluppo strategico, sembra proprio riferirsi ad esse in attuazione della sussidiarietà orizzontale. Peraltro, negli accordi *ex art.* 121 le fondazioni possono assumere obbligazioni di esecuzione di progetti di restauro e valorizzazione di beni culturali pubblici e i relativi oneri di organizzazione e di finanziamento, secondo una dinamica che è riconducibile alle forme speciali di partenariato di cui all'art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici.

La distinta disciplina della fondazione del Terzo settore per finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale prevista dagli artt. 20 ss. del relativo Codice conferma la centralità dell'autonomia dell'ente, principio affermato nell'art. 2; inoltre, l'art. 55 richiama la possibile attivazione di partenariato con le pubbliche amministrazioni, secondo una

²³⁷ Per il modello americano delle *community foundations* radicate nel territorio in relazione al settore del *non-profit* privato e l'evoluzione storica a partire dal 1914 v. M. CLARICH, A. PISANESCHI, *Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all'ente non-profit*, il Mulino, Bologna, 2001, 131 ss.

ratio generale di incentivazione che si estende alle fondazioni di origine bancaria.

Questa impostazione riguarda anche le fondazioni la cui missione consiste nella gestione di attività di valorizzazione di beni culturali e di musei, che possono essere istituite dal Ministero della Cultura, aperte alla partecipazione di soggetti pubblici e privati (§§ 14, 14.1), come emerge dall'art. 6, comma 3, del Codice dei beni culturali che afferma "La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale"; è così ammesso il coinvolgimento di diversi schemi di fondazione nella gestione e valorizzazione di beni culturali di proprietà pubblica.

L'eventuale legame funzionale tra fondazione e museo non è solamente un vincolo giuridico che deve tener conto delle rispettive competenze, ma anche un criterio di interpretazione della relativa disciplina nel senso di compatibilità e di autonomia riconosciuta ad entrambi gli enti. L'autonomia, il patrimonio dell'ente e i beni culturali pubblici conferiti in gestione dal Ministero sono ovviamente vincolati dai fini predeterminati ed espressi nello statuto, che dev'essere conforme al Codice dei beni culturali.

Le relazioni tra autorità pubbliche e soggetti privati, volte a garantire la gestione, il finanziamento o l'erogazione di un servizio, derivano da scelte degli organi di governo che condizionano lo sviluppo complessivo del territorio; occorre, inoltre, considerare le prescrizioni vincolanti e la difficoltà di ottenere finanziamenti e interventi dagli enti statali competenti. In tempi recenti, l'attività delle fondazioni di origine bancaria si è evoluta anche oltre l'ambito locale, in quanto spesso estesa alla Regione e talvolta al territorio nazionale. Queste fondazioni garantiscono un costante contributo finanziario di sostegno per interventi di restauro e di valorizzazione di beni culturali, favorendo iniziative locali e per territori più ampi, adottando un sistema a "rete" che collega enti pubblici, musei²³⁸, imprese, che possono offrire risorse rilevanti, e altri soggetti privati, che possono partecipare anche con finanziamenti modesti.

²³⁸ Assai interessante il percorso museale di *Genus Bononiae* per la visita di palazzi storici restaurati e riaperti al pubblico e possibili sedi di mostre, creato dalla Fondazione della Cassa di Risparmio di Bologna, v. www.genusbononiae.it.

14. *Fondazioni museali di partecipazione, espressione di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato: modello di efficiente gestione*

Lo schema dell'ente privato fondazione si adatta a diverse finalità, al tipo di funzione esercitata oggetto della missione e all'esigenza di consentire il controllo pubblico sulla gestione dei beni culturali, qualora siano parte del patrimonio della fondazione o conferiti dal Ministero mediante concessione d'uso, comunque sempre vincolati al perseguimento degli scopi statutari. La missione è volta alla fruizione del patrimonio culturale mediante la gestione di beni e musei, il finanziamento di progetti di valorizzazione, l'organizzazione di eventi culturali e la realizzazione di infrastrutture; inevitabilmente per queste attività vi sono collegati obblighi di conservazione dei beni e compiti di vigilanza del Ministero, che si estende alla gestione della fondazione.

La possibilità del Ministero di costituire e partecipare a fondazioni è stata prevista per la prima volta dall'art. 10 del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368 e regolata dal d.m. 27 novembre 2001, n. 491, al fine di perseguire il più efficace esercizio delle funzioni di gestione e di valorizzazione dei beni culturali e di promozione delle attività culturali.

Il regolamento definisce lo schema essenziale a tutt'oggi presente negli statuti delle fondazioni "in partecipazione", che derivano prevalentemente dalla trasformazione di un ente precedente, effettive manifestazioni di partenariato pubblico-privato istituzionalizzato in un ente misto aperto all'esterno e di cui il Ministero è spesso il fondatore-promotore, che partecipa al patrimonio con il conferimento in uso dei beni culturali che ha in consegna e risorse²³⁹.

L'art. 1 consente la partecipazione o la costituzione da parte del Ministero di fondazioni aventi personalità giuridica di diritto privato; l'art. 19 del d. m. 23 dicembre 2014 "Musei statali dotati di personalità

²³⁹ Art. 2, del Decreto 27 novembre 2001, n. 491; in caso di estinzione della fondazione, i beni culturali concessi in uso dal Ministero ritornano nella sua disponibilità e l'atto costitutivo e lo statuto indica i criteri di devoluzione del patrimonio residuo, dopo la liquidazione (art. 2, commi 3 e 4). Per il modello della fondazione nel settore dei beni culturali v. L. ZAN, *La trasformazione delle organizzazioni culturali in fondazione: la prospettiva manageriale*, in *Aedon*, 2003, n. 2; A. CRISMANI, *La gestione museale tra vecchi e nuovi problemi. I musei tra l'immaginario collettivo e la realtà giuridica e gestionale*, in *Aedon*, 2013, n. 3.

giuridica” prevede che sono tali le fondazioni museali, senza precisare la natura privata che sembra implicita anche considerando le qualificazioni espresse negli atti costitutivi delle fondazioni esistenti e qui considerate; peraltro, il riferimento ai musei statali con personalità giuridica suggerisce lo schema dell’ente pubblico²⁴⁰, sottoposto a norme di diritto privato e a diversi vincoli pubblicistici per la gestione di beni culturali pubblici.

In base al Decreto del 2001, la partecipazione dev’essere funzionale ad almeno uno degli obiettivi previsti dall’art. 2: acquisire risorse finanziarie sufficienti a garantire un’adeguata conservazione dei beni culturali conferiti, il miglioramento della fruizione pubblica, garantendo un’adeguata conservazione, l’integrazione delle attività di gestione e valorizzazione dei beni conferiti con quelle relative a beni conferiti da altri partecipanti alla fondazione, incrementando nel territorio di riferimento i servizi offerti al pubblico, migliorando la qualità e realizzando economie di scala.

Il patrimonio della fondazione, totalmente vincolato al perseguimento degli scopi statutari, è costituito da beni mobili e immobili di proprietà e di “diritti d’uso sui beni mobili ed immobili concessi dal Ministero” a cui possono aggiungersi “i lasciti, le donazioni e le erogazioni di qualsiasi genere, destinati dal disponente ad incremento del patrimonio stesso”.

Le regole di organizzazione devono essere previste nell’atto costitutivo e nello statuto, secondo il principio di distinzione tra organi con funzioni di amministrazione, di indirizzo, di consulenza tecnica e scientifica e di controllo²⁴¹. È centrale il ruolo svolto dal comitato scientifico di consulenza, composto da membri di riconosciuto prestigio e professionalità, dato che ad esso spettano le decisioni riguardo programmi di valorizzazione dei beni culturali e di promozione di atti-

²⁴⁰ Per la natura di ente pubblico, v. E. BRUTI LIBERATI, *Il ministero fuori dal ministero (art. 10 del d.lg. 368/1998)* in *Aedon*, 1999, n. 1; S. FOÀ, *Il regolamento sulle fondazioni costituite e partecipate dal ministero per i Beni e le Attività culturali*, in *Aedon*, 2002, n. 1; G. MORBIDELLI, *Le fondazioni per la gestione dei beni culturali*, in S. RAIMONDI, R. URSI (a cura di), *Fondazioni e attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2006, 102; per un quadro degli enti culturali trasformati in fondazioni, v. S. DE GÖTZEN, *Le “fondazioni legali” tra diritto amministrativo e diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2011, 219 ss.

²⁴¹ Art. 4, comma 1. Per le competenze degli organi v. artt. 5-10.

vità culturali e di segnalazione al Ministero di eventuali attività non coerenti con gli obiettivi predeterminati, proponendo in casi gravi la revoca della concessione d'uso dei beni conferiti alla fondazione.

Le attività esercitate sono sostenute da redditi del patrimonio, dai proventi di gestione, contributi e assegnazioni, che possono derivare anche da sponsorizzazioni, di soggetti privati italiani e stranieri e da altre entrate per l'erogazione diretta di servizi per il pubblico²⁴²; è previsto un espresso divieto di distribuzione o di assegnazione di quote di utili, di patrimonio o di qualsiasi altra forma di utilità economica.

L'art. 13 del d.m. n. 491/2001 prevede l'attività di vigilanza del Ministero sulle fondazioni istituite o a cui partecipa ed è assai estesa: l'approvazione di modifiche dello statuto con specifico provvedimento con la possibilità di comunicare osservazioni e un'ipotesi di silenzio-assenso, qualora non vi sia riscontro alla proposta di modifica, e l'adozione di atti di indirizzo di carattere generale. Quest'ultimo compito riguarda diversi aspetti determinanti dell'attività della fondazione, quali ad es. i criteri e i requisiti circa la partecipazione di soggetti privati, i requisiti (professionalità e onorabilità, cause di incompatibilità e di sospensione temporanea, conflitto di interessi) dei componenti degli organi e i parametri di adeguatezza delle spese di funzionamento con la possibilità di disporre ispezioni e richiedere dati e documenti.

Ulteriori poteri rilevanti riguardano la sospensione degli organi di amministrazione e di controllo con la nomina di un commissario per gli atti specifici e la revoca della concessione d'uso dei beni culturali conferiti a seguito delle indicazioni del comitato scientifico o dell'organo di controllo riguardo alle modalità non adeguate di utilizzazione nonché lo scioglimento degli organi, se emergano gravi e ripetute irregolarità nella gestione o gravi violazioni di norme di legge, amministrative o statutarie e l'estinzione della fondazione per l'impossibilità di raggiungere i fini statutarie e nei casi previsti dallo statuto²⁴³.

In seguito, l'art. 115 del Codice del 2004, come inizialmente formulato, consentiva uno ruolo assai rilevante alla fondazione di partecipazione, poiché prevedeva espressamente nel comma 3 "a) affida-

²⁴² L'art. 11 del Decreto 27 novembre 2001, n. 491, richiama i servizi previsti dall'art. 112 del T. U. dei beni culturali e ambientali del 1999.

²⁴³ Artt. 13 e 14.

mento diretto a istituzioni, fondazioni, associazioni, consorzi, società di capitali o altri soggetti, costituiti o partecipati, in misura prevalente, dall'amministrazione pubblica cui i beni pertengono". Questi casi di possibile affidamento senza gara sono stati eliminati dalla successiva modifica del testo nel 2006 con il Decreto correttivo²⁴⁴; è stato, infatti, introdotto il principio generale della gara pubblica per l'attuazione della gestione indiretta di attività di valorizzazione e, quindi, esteso al settore dei servizi museali per il pubblico.

Gli organismi di collaborazione pubblico-privata che prima potevano risultare affidatari diretti, dopo l'intervento normativo sono esclusi in assoluto, ma possono rientrare tra i terzi concessionari di attività a seguito di gara pubblica e ciò vale anche per i soggetti *ex art.* 112, comma 5, per l'elaborazione di piani di valorizzazione e con particolare riferimento ai servizi culturali. La gestione diretta e l'affidamento senza gara sono ammessi solo se il soggetto pubblico esercita l'attività con la propria organizzazione oppure in gestione con altri soggetti pubblici in forma consortile pubblica.

L'art. 112 del Codice dei beni culturali prevede l'elaborazione e lo sviluppo di piani strategici e programmi operativi per la valorizzazione dei beni culturali pubblici che possono essere affidati dal Ministero, dalle altre amministrazioni statali, dalle Regioni e dagli altri enti territoriali ad appositi soggetti giuridici misti pubblico-privati – incluse le fondazioni – e a cui possono anche partecipare le fondazioni²⁴⁵.

I soggetti giuridici di cui al comma 5 dell'art. 112 possono, infatti, essere costituiti dal Ministero oppure ad essi può partecipare secondo modalità stabilite da un decreto ministeriale²⁴⁶. Il comma 8 consente la partecipazione di privati proprietari di beni culturali suscettibili di valorizzazione e di persone giuridiche private senza fine di lucro – requisito implicito per le fondazioni - anche quando non dispongano di beni culturali che siano oggetto di valorizzazione, a condizione che l'intervento in tale settore di attività sia previsto dalla legge o dallo statuto.

²⁴⁴ Modificato dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157. V. G. SCIULLO, *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lg. 156/2006?* in *Aedon*, 2006, n. 2.

²⁴⁵ Art. 112, commi 4, 5 e 8.

²⁴⁶ V. Decreto 27 novembre 2001, n. 491.

Quindi, le fondazioni miste costituite per elaborare e sviluppare piani di sviluppo culturale *ex art.* 112, commi 5 e 8, possono in base all'art. 115, comma 3, risultare concessionarie da parte delle amministrazioni cui i beni pertengono delle attività di valorizzazione, previa gara pubblica²⁴⁷. Occorre, tuttavia, precisare che nel caso di una fondazione costituita per la gestione di un museo statale a seguito di trasformazione (§ 14.1), il Ministero ha un ruolo di promotore-fondatore e partecipa al fondo conferendo in uso il museo e i beni culturali, oltre al contributo in risorse; inoltre, la trasformazione di enti pubblici museali in fondazione è stata sempre preceduta dall'adozione di specifici decreti legislativi, anche se non è certo esclusa l'istituzione *ex novo* di una fondazione museale²⁴⁸.

Lo schema della fondazione di partecipazione si è affermata come soluzione efficace per l'aspetto organizzativo, dato che favorisce la collaborazione tra pubblico e privato nella gestione di servizi culturali e di musei nella prospettiva della valorizzazione. L'interesse pubblico collegato all'attività di gestione può essere così conseguito mediante la costituzione di un ente di diritto privato al quale partecipa il Ministero con altri soggetti pubblici e privati; tuttavia, le finalità e i beni pubblici comportano diversi vincoli espressi nello statuto e nella partecipazione dell'ente di settore con possibilità di varie combinazioni a seconda del tipo di coinvolgimento dei privati²⁴⁹. Il patrimonio di destinazione coesiste con una struttura aperta basata su una clausola di adesione che consente un numero variabile rispetto all'istituzione. La partecipazione è aperta ad amministrazioni statali e degli enti territoriali e ad altri enti pubblici a cui spetta il diritto di nominare rappresentanti nel consiglio di amministrazione, sulla base del principio di proporzionalità

²⁴⁷ L'esclusione dal ruolo di eventuali concessionari *ex art.* 115, comma 3, opera per i privati che partecipano eventualmente ai soggetti giuridici di cui all'art. 112, comma 5, ma non per gli enti e le fondazioni partecipate.

²⁴⁸ Si rinvia all'art. 10 del d.lgs. 20 ottobre 1998, n. 368, al relativo d.m. 27 novembre 2001, n. 491 e agli artt. 5 e 19 del d.m. 23 dicembre 2014 che richiama il museo-fondazione.

²⁴⁹ V. A. POLICE, *Le fondazioni di partecipazione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, cit., 393 ss., spec. 402 e 408-409; F. MANGANARO, *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, cit., 74-75.

rispetto alla partecipazione e di regole specifiche previste dallo statuto²⁵⁰.

Peraltro, queste fondazioni possono partecipare all'elaborazione di piani strategici di sviluppo culturale e di programmi²⁵¹ e qualora siano conferitarie di beni pubblici oggetto di valorizzazione, possono anche assumere il ruolo di concedenti o di stazione appaltante per l'affidamento della gestione indiretta mediante concessione a terzi o appalto pubblico di servizi, dopo la gara pubblica e la valutazione comparativa dei progetti²⁵².

Si prospetta la questione se queste fondazioni, conferitarie in uso di beni dell'amministrazione *ex art.* 115, comma 7, possano scegliere in alternativa di gestire direttamente le attività di valorizzazione dato che i commi 2 e 3 dell'art. 115 non lo prevedono espressamente. Tuttavia, occorre tener conto che proprio la fondazione non conferitaria di beni è la situazione ordinaria più diffusa e, quindi, l'assenza di una specifica previsione sulla possibile gestione diretta non dev'essere intesa come esclusione, ma come condizione implicita.

Infatti, lo schema dell'affidamento in concessione in uso di un bene (o la concessione di un servizio) comporta inevitabilmente quale conseguenza la gestione delle attività inerenti al bene, dato che l'amministrazione ha adottato una scelta discrezionale di gestione indiretta che presuppone una "valutazione comparativa in termini di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia sulla base di obiettivi previamente definiti²⁵³". Inoltre, ciò è anche coerente con l'autonomia riconosciuta alla fondazione dall'ordinamento ed eventuali limiti e divieti devono essere espressi in norme²⁵⁴; in questo caso non esiste un divieto esplicito di esercizio di attività di valorizzazione e neppure può essere dedotto in via interpretativa dal sistema e dal Codice.

L'art. 115, comma 2, sulla gestione diretta dev'essere correttamente interpretato come non limitato all'amministrazione, ma esteso alle

²⁵⁰ Per alcuni organi aggiuntivi (ad es., organo di sorveglianza, comitato di saggi, assemblea di partecipazione, ecc.) rispetto al modello tradizionale v. C. M. GOLINELLI, *Cultura, impresa e territorio*, cit., 146 ss.

²⁵¹ Art. 112, commi 4-5.

²⁵² Art. 115, commi 3, 6 e 7.

²⁵³ Art. 115, comma 4.

²⁵⁴ Per questi profili critici v. G. SCIULLO, *Attività museali*, in *Aedon*, 2008, n. 2.

fondazioni e ai soggetti giuridici²⁵⁵ di cui all'art. 112, comma 5, a cui sia stato concesso in uso il bene oggetto di valorizzazione. Neppure sarebbe da escludersi l'esercizio di attività di valorizzazione e di erogazione di servizi per il pubblico, dato che questo schema operativo di fondazione sarebbe riconducibile al partenariato istituzionalizzato, in quanto specifica entità mista costituita a partecipazione pubblico-privata²⁵⁶ con la doppia missione di elaborare un piano *ex art.* 112 e la gestione di attività di valorizzazione *ex art.* 115 e 117, secondo lo schema della concessione di servizi.

Infine, l'eventuale risoluzione del rapporto concessorio per grave inadempimento in base al comma 6 dell'art. 115 può essere richiesta non solo dall'amministrazione che aveva affidato l'attività di gestione, ma anche dai soggetti giuridici di cui al comma 5 dell'art. 112 conferitari, in quanto abbiano affidato la valorizzazione in concessione a terzi, da cui derivano sempre compiti di vigilanza²⁵⁷.

Gli artt. 5 e 19 del d.m. 23 dicembre 2014 richiamano espressamente il museo-fondazione²⁵⁸ come modello di riferimento per la gestione di musei statali e in concreto applicato ad alcuni musei come soluzione di successiva privatizzazione, dato che questi enti, dotati di

²⁵⁵ La definizione è aperta e può includere non solo le fondazioni, ma anche associazioni, cooperative, imprese sociali, imprese culturali in diversa forma giuridica, comitati, società per azioni, società a responsabilità limitata, con possibili integrazioni future.

²⁵⁶ Si rinvia all'art. 17 del d.lgs. n. 175/2016.

²⁵⁷ Art. 112, commi 3 e 6.

²⁵⁸ Per approfondimenti v. G. MORBIDELLI, *Le fondazioni per la gestione dei beni culturali*, cit., 91 ss.; E. MITZMAN, *Le fondazioni della pubblica amministrazione nel settore della cultura: una prospettiva di diritto comparato*, in B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato oltre i confini dell'amministrazione tradizionale*, Cedam, Padova, 2013, 383 ss. Per considerazioni critiche riguardo al modello, dato che la sua applicazione non è risolutiva, ma deve integrarsi con altre modalità di gestione e di sperimentazione nonché di coordinamento delle politiche culturali di dimensione ampia come l'area metropolitana v. S. BAIA CURIONI, *A proposito di Grande Brera*, in *Aedon*, n. 3/2012; G. MANFREDI, *La "Fondazione La Grande Brera", il partenariato e la panacea di tutti i mali*, in *Aedon*, 2014, n. 2, che sottolinea i penetranti poteri del Ministero circa la vigilanza, l'approvazione delle modifiche statutarie e l'adozione di atti di indirizzo generale. V. anche A. PAIRE, *Fondazioni di partecipazione e pubblica amministrazione. Rischi e opportunità di un modello di organizzazione "atipico"*, 4 novembre 2020, in *Federalismi*, 2020, n. 30.

autonomia e di personalità giuridica, sono formalmente privati e consentono il coinvolgimento di terzi soggetti pubblici o privati *non profit*. È uno strumento organizzativo misto, adattabile a casi e a esigenze diverse, adeguato a realizzare un proficuo partenariato pubblico-privato, con finalità di sviluppo dell'istituzione nel territorio a vantaggio della comunità.

Nonostante i molteplici vincoli giuridici, le norme richiamate evocano un concetto di bene culturale come risorsa e “valore aggiunto” secondo una logica di valorizzazione in senso produttivo volta all'incremento del benessere economico in un certo territorio. Il Codice, in effetti, consente l'elaborazione di obiettivi di valorizzazione da parte di soggetti pubblici per la loro natura funzionale al settore e la costituzione di particolari soggetti misti a cui possono partecipare i proprietari di beni culturali e persone giuridiche senza scopo di lucro, in quanto l'intervento sia consentito dalla legge e dallo statuto.

Emergono, tuttavia, alcune aspetti problematici in quanto se, da un lato, la gestione del bene culturale è agevolata dall'applicazione di strumenti propri del diritto privato, la fondazione ha comunque una struttura rigida per gli organi necessari e lo scioglimento dipende da un provvedimento amministrativo del Ministero; i conferimenti possono anche consistere in forniture di tecnologia, competenze ed esperienza, ma emerge la difficoltà di attrarre i privati per il divieto di distribuzione degli utili. I privati coinvolti valorizzano le loro professionalità di progetto, pur a fronte di diversi limiti pubblicistici in conseguenza della necessaria partecipazione pubblica prevalente.

La fondazione di partecipazione è inquadrabile nel partenariato pubblico-privato istituzionalizzato²⁵⁹, considerata la creazione di un'entità detenuta congiuntamente dal partner pubblico e da quello privato; la scelta del partner privato, in base al noto orientamento dell'UE, dovrebbe dipendere da una procedura ad evidenza pubblica, presupposto di una missione duplice di elaborazione e sviluppo di un piano *ex art. 112* e di gestione delle attività di valorizzazione e di servizi al pubblico *ex artt. 115 e 117*, riconducibile alla concessione di servizi oppure all'appalto pubblico di servizi.

²⁵⁹ Cfr., Commissione europea, *Libro Verde relativo ai partenariati pubblico-privati e al diritto comunitario degli appalti pubblici e delle concessioni*, COM (2004) 327 def., 30 aprile 2004, punti 53, 57, 59, 63 e 64.

Si prospetta il problema dei criteri da applicare nella scelta del partner privato²⁶⁰ quando non sia un soggetto *non profit*, analogamente al settore dei servizi pubblici di interesse economico generale per l'applicazione del principio della gara pubblica. Tuttavia, nel caso delle fondazioni museali di partecipazione, occorre considerare le esperienze del tutto particolari (§ 14.1) in relazione alla gestione di un museo statale e al ruolo del Ministero, che è socio promotore e fondatore e che ha coinvolto altri soggetti pubblici e soggetti privati *non profit* in un contesto di prevalenti interessi pubblici.

In generale, il ruolo del privato è stato a lungo confinato nella mera adesione (come per il privato proprietario di beni culturali) a procedimenti decisionali e di programmazione esclusivamente pubblici a cui, peraltro, le imprese private *profit* spesso non possono partecipare. L'iniziativa è prevalentemente di soggetti pubblici sia per l'individuazione di strategie, sia per la stesura di atti di programmazione, come per la concertazione già prevista nell'art. 112 del Codice nella versione iniziale e poi confermata ed integrata con le modifiche del 2008. In effetti, il contenuto della disposizione non incoraggia la collaborazione pubblico-privato, dato che i privati neppure quelli *non profit* sono coinvolti nelle strategie di valorizzazione.

L'esclusione, prevista dal comma 8 dell'art. 112, della partecipazione dei privati con fine di lucro ai soggetti giuridici *ex* comma 5, è certo in contrasto con l'integrazione degli interventi affermata dal comma 4 dell'art. 112, soprattutto considerando la necessaria integrazione della politica di valorizzazione con le politiche territoriali per le infrastrutture e i settori produttivi in vista della creazione di distretti culturali che non possono che coinvolgere soggetti pubblici e i soggetti

²⁶⁰ Il ruolo del settore privato è da tempo al centro dell'attenzione anche negli studi di analisi economica per gli aspetti che attengono alla disciplina che influisce sulle decisioni private di investimento nella conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e, quindi, modella la collaborazione tra pubblico e privato. Se le scelte normative sono orientate verso soluzioni tradizionali e non flessibili, gli investitori privati si troveranno di fronte all'incertezza di costi elevati e probabilmente non saranno disponibili. La portata di tale effetto, tuttavia, dipende dalle politiche di settore e da finanziamenti effettivi e sostenibili con misure di incentivazione. V. I. RIZZO, *Cultural Heritage: Economic Analysis and Public Policy*, in V. A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Arts and Culture*, cit., 1008 ss.

privati in senso ampio, incluse le imprese con fini di lucro. Quindi, vi sono ostacoli oggettivi per l'integrazione della valorizzazione e della gestione, in quanto non sono attraenti per le imprese. Inoltre, per la gestione delle attività di valorizzazione il partenariato pubblico-privato non è espressamente richiamato dall'art. 115, anche se i terzi possibili concessionari possono essere soggetti misti e tra questi le fondazioni di partecipazione. Il divieto²⁶¹ per i privati partecipanti ai soggetti giuridici di aspirare alla concessione previa gara, limita le valutazioni di convenienza a farne parte e riduce l'apporto di professionalità nei progetti.

Questi profili applicativi dell'art. 115 hanno senza dubbio limitato l'istituzione di soggetti misti per la gestione di beni culturali del demanio statale e di attività di valorizzazione, a parte alcune note fondazioni-museo che derivano da un precedente ente statale; mentre sono più numerose le fondazioni miste di partecipazione su iniziativa degli enti territoriali e con qualche nuova esperienza del tutto particolare²⁶².

14.1. *Alcune notissime esperienze: Fondazione Museo delle Antichità Egizie di Torino, Fondazione La Triennale di Milano, Fondazione Museo Maxxi di Roma, Fondazione Musei Civici di Venezia e Fondazione Palazzo Strozzi di Firenze, che confermano l'ammissibilità dello schema privatistico dell'impresa museale*

Le esperienze di fondazione museale di partecipazione per iniziativa del Ministero non sono numerose e, in particolare, il Museo delle Antichità Egizie di Torino²⁶³, la Fondazione La Triennale di Milano,

²⁶¹ Art. 115, comma 3.

²⁶² V. il caso della Fondazione *Sistema Toscana* con finalità di promozione e valorizzazione dei beni culturali e per i profili di inquadramento nell'*in-house* si rinvia a S. LUCATTINI, *Nel dominio dell'amministrazione disaggregata: il caso della fondazione Sistema Toscana*, in *Aedon*, 2022, n. 1, 1 ss. La Regione ha da tempo sperimentato soluzioni innovative anche per i musei, v. L. LAZZERETTI (a cura di), *I sistemi museali in Toscana. Primi risultati di una ricerca sul campo*, Firenze University Press, Firenze, 2006.

²⁶³ Atto costitutivo e statuto 6 ottobre 2004, in www.api.museoegizio.it. Per alcune considerazioni S. FOÀ, *Lo statuto-tipo della fondazione museale: il caso del Museo Egizio di Torino*, in *Aedon*, n. 2, 2003. Per alcuni profili critici della trasformazione v. L. A. TARA-

che derivano rispettivamente dalla trasformazione di un precedente istituto e di un ente autonomo, e la fondazione museo Maxxi di Roma, costituita come fondazione museale dopo un lungo percorso.

Vi sono rilevanti problemi applicativi, quando la fondazione derivi da una trasformazione, dato che lo schema deve adattarsi alla situazione concreta di un precedente museo pubblico²⁶⁴ (statale o non statale), a seconda della precedente forma di gestione diretta, consortile oppure in concessione e, quindi, in base alle condizioni che possono incidere soprattutto sul regime di pubblico impiego o di diritto privato del personale, come nel caso del Museo delle Antichità egizie di Torino.

L'atto costitutivo e lo statuto²⁶⁵ della Fondazione Museo Egizio, che ha una durata trentennale dal 2004, coinvolgono il Ministero, gli enti territoriali e fondazioni del territorio: Regione Piemonte, Provincia e il Comune di Torino, la Fondazione Compagnia di San Paolo e la Fondazione Cassa di Risparmio di Torino, al fine di assicurare la gestione, la conservazione, valorizzazione, promozione e adeguamento strutturale, funzionale ed espositivo del Museo statale preesistente e con riferimento ai beni culturali ricevuti o acquisiti a qualsiasi titolo (beni del Museo e quelli conferiti dai partecipanti alla fondazione) e alle relative attività museali.

Più precisamente il patrimonio, vincolato alle finalità statutarie, include, oltre ai diritti d'uso sui beni immobili e mobili conferiti dal Ministero, gli apporti degli altri fondatori e i beni di proprietà, i lasciti, le donazioni ed erogazione di qualsiasi genere; si aggiungono risorse come contributi, elargizioni, sovvenzioni e ogni altra liberalità da parte dei fondatori e di terzi.

L'ambito di attività è assai ampio sia per la stipulazione di accordi o contratti con enti pubblici e soggetti privati per il perseguimento

SCO, *La gestione dei beni culturali degli enti locali*, cit., 2404-2406; l'Autore evidenzia che la mera trasformazione della natura giuridica, da ente statale gestito direttamente dal Ministero ad una fondazione autonoma di partecipazione mista, non garantisce di per sé la soluzione di problemi di sostegno finanziario e di efficienza, e ritiene, invece, più produttivo lo schema dell'ente con fini di lucro con modalità di gestione aziendale.

²⁶⁴ V. le indagini per categorie di musei in *www.istat*.

²⁶⁵ V. atto costitutivo e statuto nel sito istituzionale *www.museoegizio.it*. I compiti di vigilanza, di scioglimento degli organi e per l'estinzione della fondazione spettano al Ministero; lo statuto richiama i relativi artt. 13 e 14 d.m. 27 novembre 2001, n. 491.

delle finalità, acquisto di beni e servizi, la selezione di personale come diretto datore di lavoro nonché la partecipazione, anche in veste di fondatore, ad associazioni, fondazioni, comitati, istituzioni pubbliche o private incluse le società di capitali per finalità coerenti con quelle della medesima fondazione.

Lo statuto rinvia ad un atto convenzionale per le modalità di conferimento da parte del Ministero dell'uso del Museo comprese le relative collezioni e dotazioni; gli altri fondatori contribuiscono con risorse finanziarie. Tra le finalità generali della fondazione, l'integrazione delle attività di gestione e valorizzazione del Museo e dei beni culturali ricevuti o acquisiti con quelle relative ai beni conferiti dagli altri partecipanti alla fondazione "incrementando nel territorio di riferimento i servizi offerti al pubblico, migliorandone la qualità e realizzando economie di gestione", obiettivi da cui emerge una logica di produttività che comunque dev'essere compatibile con l'assenza di fini di lucro.

Il Ministero esercita la vigilanza²⁶⁶ con i poteri previsti dagli artt. 13 e 14 del d.m. 24 novembre 2001, n. 491; in caso di scioglimento e di liquidazione, i beni conferiti dal Ministero saranno devoluti al medesimo ente, così come gli altri diversi beni acquisiti a qualunque titolo dalla Fondazione oppure il collegio dei fondatori li destina ad altro ente.

Un ulteriore significativo esempio di fondazione di partecipazione mista è "La Triennale di Milano" che deriva dalla trasformazione dell'ente pubblico autonomo, con la medesima denominazione, già esistente²⁶⁷, sulla base di uno specifico d.lgs. 20 luglio 1999, n. 273, in attuazione dell'art. 11 della l. 15 marzo 1997, n. 59 (legge Bassanini) e con la medesima missione nei settori dell'architettura, urbanistica, arti decorative e visive, design, produzione industriale, moda e produzione audiovisiva e di altre collegate espressioni creative.

La missione²⁶⁸ è incentrata nell'organizzazione di esposizioni a carattere internazionale²⁶⁹ con cadenza triennale e nella promozione di

²⁶⁶ Art. 14 dello statuto.

²⁶⁷ L'ente pubblico era disciplinato dal regio d.l. 25 giugno 1931, n. 949 (conv. l. 21 dicembre 1931, n. 1780) e dalla l. 1° giugno 1990, n. 137.

²⁶⁸ Per lo statuto v. www.triennale.org.

²⁶⁹ Alcune finalità sono simili a quelle della Società di cultura "La Biennale di Venezia", a cui partecipano il Ministero dei beni culturali, la Regione Veneto e Provincia

attività di ricerca, di esposizione interdisciplinare di rilevanza nazionale e internazionale con numerose attività strumentali, accessorie e connesse e tra queste anche attività commerciali²⁷⁰.

I partecipanti sono distinti tra quelli di diritto (Ministero e il Comune di Milano), quelli istituzionali (Regione Lombardia e Camera di Commercio tenuti a versare un contributo) e i partecipanti sostenitori secondo una clausola aperta a soggetti pubblici, persone fisiche e giuridiche, pubbliche o private, singole o associate, italiane o straniere, che comunque devono versare contributi ordinari annuali o pluriennali; per queste due categorie la qualifica decade in caso di mancato versamento della quota.

L'articolazione della struttura interna è ovviamente simile a quella della Fondazione del Museo delle Antichità egizie, ma le modalità di funzionamento sono più complesse²⁷¹. Inoltre, lo statuto prevede la possibilità di costituire società di capitali strumentali al raggiungimento delle proprie finalità, previa autorizzazione del Ministero, che esercita il potere di vigilanza sulla gestione²⁷². In effetti, la Fondazione ha costituito, come socio unico, la "Triennale di Milano Servizi s.r.l." che ha per oggetto l'attività di promozione e di realizzazione di attività commerciali strumentali accessorie e connesse agli scopi istituzionali, quali l'organizzazione e gestione, anche per conto terzi, di mostre, esposizioni e manifestazioni, la pubblicazione di monografie, cataloghi, riviste e "ogni altra attività commerciale ed imprenditoriale" purché collegata alle finalità della Fondazione.

La struttura complessa è arricchita da due fondazioni collegate e distinte per settore: la Fondazione CRT Teatro dell'Arte²⁷³, a cui la

e Comune di Venezia, ente con personalità giuridica di diritto privato dopo la trasformazione dell'ente pubblico con identica denominazione mediante il d.lgs. 29 gennaio 1998, n. 19. La partecipazione è aperta a soggetti privati e ad enti conferenti; la Società può costituire o partecipare ad associazioni, anche con finalità consortili, e a società, incluse quelle azionarie. Si rinvia allo statuto 27 luglio 1998, in *www.labiennale.org*.

²⁷⁰ Art. 4 dello statuto.

²⁷¹ Artt. 15 ss. dello statuto.

²⁷² V. art. 5 dello statuto. Il Ministero può disporre lo scioglimento del Consiglio di amministrazione nei casi precisati e la nomina del commissario straordinario.

²⁷³ Per le attività di valorizzazione economica e produttiva, la Fondazione si avvale dei servizi della Triennale di Milano Servizi srl; v. statuto in *www.labiennale.org*.

Triennale partecipa, e la Fondazione Museo del Design²⁷⁴, costituita dalla Triennale e che ha identica composizione di soci fondatori.

Il patrimonio è composto dai beni mobili e immobili “ereditati” dal precedente ente pubblico, da quelli acquisiti a qualsiasi titolo o acquistati, da elargizioni di enti e privati, da avanzi di gestione, contributi di enti territoriali e di altri enti pubblici, dallo Stato e dall’Unione europea, oltre a beni concessi in uso alla Fondazione²⁷⁵. Il fondo di gestione²⁷⁶, che include le varie rendite e risorse di diversa provenienza, consente di far fronte ai costi di funzionamento e per il perseguimento degli scopi statutari; tra i costi, quelli per il personale sulla base di rapporti di lavoro regolati dal diritto privato²⁷⁷.

La Fondazione Maxxi – Museo nazionale delle arti del XXI secolo, è stata istituita nel 2009 a seguito della trasformazione del Centro per la documentazione e la valorizzazione delle arti contemporanee²⁷⁸, per iniziativa del Ministero che è il fondatore-promotore²⁷⁹. L’ente di partecipazione ha una composizione mista: gli enti territoriali possono assumere il medesimo ruolo, aderendo alla Fondazione e contribuendo stabilmente al fondo di dotazione e di gestione. Inoltre, possono partecipare persone fisiche e giuridiche, pubbliche o private, enti che contribuiscono stabilmente ai fondi con contributi pluriennali, con sede anche all’estero. Infine, è prevista la posizione di partecipanti per soggetti delle medesime categorie che contribuiscono alla vita della Fondazione e alla realizzazione degli scopi versando contributi economici, anche per specifici progetti, oppure con attività professionali o attribuendo beni o diritti²⁸⁰.

²⁷⁴ V. statuto in *www.labiennale.org*.

²⁷⁵ Artt. 6-7 dello statuto.

²⁷⁶ Art. 8.

²⁷⁷ Art. 24.

²⁷⁸ Istituito dall’art. 1 della l. 12 luglio 1999, n. 237. Per la trasformazione v. art. 25 della l. 18 giugno 2009, n. 69 e d.m. 15 luglio 2009.

²⁷⁹ Si rinvia allo statuto reperibile in *www.maxxi.art*. V. P. BARRERA, *Introduzione*, in P. BARRERA, F. GENNARI SANTORI, M. FELICORI, L. CASINI, A. LAMPIS, *Musei autonomi e sistema nazionale dei musei: un primo bilancio di gestione*, MAXXI – Roma 24 gennaio 2018. Incontro in collaborazione con AEC, in *Economia della cultura*, 2018, n. 1-2, 228-231; per una visione assai critica v. A. MONTI, *Il MAXXI a raggi X. Indagine sulla gestione privata di un museo pubblico*, Johan & Levi Editore, Monza, 2014.

²⁸⁰ Art. 6-7 dello statuto.

L'attuale missione definita dallo statuto²⁸¹ consiste nella promozione della creatività culturale contemporanea nazionale e internazionale anche mediante attività di ricerca e nella gestione dei Musei Maxxi Arte e Maxxi Architettura, dei beni culturali ricevuti o acquisiti a qualsiasi titolo e delle attività museali e culturali connesse. Il fondo di dotazione²⁸² è composto dai diritti d'uso sui beni mobili e immobili conferiti dal Ministero e da quelli comunque pervenuti o acquisiti, destinati all'incremento delle collezioni, all'esposizione o alla conservazione, da contributi in denaro, beni o diritti da parte dei fondatori e partecipanti, da lasciti e donazioni; inoltre, come principio generale, questi beni e diritti sono vincolati dalle finalità della fondazione e non possono essere oggetto di atti di disposizione.

È prevista un'ampia facoltà per la fondazione di costituire o partecipare a società di capitali, fondazioni, consorzi o associazioni, se questi soggetti perseguono finalità coerenti con quelle espresse nello statuto²⁸³.

Tra gli organi, spicca il ruolo del presidente che propone al consiglio di amministrazione il documento di programma annuale e pluriennale degli interventi, comprensivo degli indirizzi di acquisizione di opere per la collezione permanente; inoltre, a questo organo spetta la gestione della fondazione nel rispetto degli indirizzi del consiglio di amministrazione, adottando gli atti di rilevanza esterna, non riservati a questo dallo statuto o dalla legge.

Anche in questo caso, alcuni aspetti determinanti della fondazione, pur dotata dell'autonomia di ente di diritto privato, coinvolgono il Ministero, che è titolare del potere di vigilanza²⁸⁴ circa l'organizzazione, le modifiche dello statuto, la dotazione del personale e le procedure di reclutamento, oltre al controllo sulla conservazione e gestione dei beni concessi in uso; in caso di estinzione della fondazione, questi beni ritornano nella disponibilità dell'amministrazione.

Il personale è reclutato direttamente dalla fondazione nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e di cui all'art. 35 del d.lgs. 30

²⁸¹ Art. 2; il comma 4 precisa i compiti specifici.

²⁸² Art. 3.

²⁸³ Art. 2.

²⁸⁴ Artt. 20 dello Statuto e 13 del d.m. 27 novembre 2001, n. 491. Per il commissariamento della Fondazione disposto dal Ministero v. art. 19 dello Statuto.

marzo 2001, n. 165, mediante criteri, modalità e contratti a tempo indeterminato di diritto privato²⁸⁵.

I musei degli enti locali sono stati coinvolti in alcune efficaci trasformazioni di enti precedenti in fondazioni, e tra questi ad es., la nota “Fondazione Musei Civici²⁸⁶ di Venezia” in partecipazione pubblico-privata²⁸⁷ con il Comune di Venezia come socio fondatore e promotore, istituita con delibera del Consiglio comunale²⁸⁸ e dotata di una particolare autonomia gestionale e amministrativa, per obiettivi di gestione e di valorizzazione del patrimonio culturale dei musei civici coinvolti. Il sistema di valorizzazione integrato di rete è stato recepito dalla fondazione negli scopi espressi dallo statuto²⁸⁹, sulla base della precedente esperienza del Comune che si era dimostrata una soluzione efficiente.

Lo schema della fondazione di partenariato pubblico-privato è stato adottato anche per la gestione di beni culturali pubblici, di attività e servizi culturali in senso ampio, come nel caso della Fondazione “Palazzo Strozzi di Firenze”, istituita²⁹⁰ nel 2006 a seguito della trasformazione della precedente società per azioni²⁹¹ “Firenze mostre”. Tra i

²⁸⁵ Art. 10. Nella fase iniziale, dopo la trasformazione del Centro in ente privato, il personale afferente rientrava nel regime di pubblico impiego.

²⁸⁶ Palazzo Ducale, Museo Correr, Ca' Rezzonico, Ca' Pesaro, Museo del Vetro, Museo di Storia Naturale, Museo di Palazzo Mocenigo, Museo Fortuny, Museo del Merletto, Casa di Carlo Goldoni e Torre dell'Orologio. V. www.visitmuve.it. Assai diversa l'esperienza del Comune di Bologna che ha istituito il *Servizio Musei Civici Bologna* (1° luglio 2022) per gestire direttamente e coordinare i musei civici, sostituendo la precedente *Istituzione Bologna Musei* (attiva dal 1° gennaio 2013 al 30 giugno 2022), che a sua volta derivava da più risalenti e intricate soluzioni di gestione; v. in questo Capitolo, § 6, e in www.museibologna.it.

²⁸⁷ Art. 9 dello statuto, in www.visitmuve.it.

²⁸⁸ Delibera 3 marzo 2008, n. 25, reperibile nel sito istituzionale del Comune di Venezia.

²⁸⁹ V. art. 3, “Scopi”, “La Fondazione promuove, forma e diffonde espressioni della cultura e dell'arte intese come bene comune. La Fondazione, quindi, intende definire strategie e obiettivi di valorizzazione del patrimonio culturale dei Musei Civici di Venezia, contribuendo all'elaborazione dei conseguenti piani strategici di sviluppo, nonché all'integrazione nel processo di valorizzazione di istituzioni e privati, di infrastrutture e di settori produttivi”.

²⁹⁰ Lo statuto e l'atto costitutivo sono reperibili in www.palazzostrozzi.org.

²⁹¹ Per le società per azioni sperimentate nella gestione delle attività culturali da

fondatori originari vi sono gli enti territoriali (Comune, Città metropolitana, Regione Toscana), la Camera di commercio, l'Associazione *Partners*, alcune banche²⁹² del territorio, Fondazione Cassa di Risparmio di Firenze e la Fondazione Premio Galileo 2000, di cui alcuni sono sostenitori.

La finalità prioritaria è contribuire allo sviluppo economico e culturale della comunità locale e regionale e alla valorizzazione di Palazzo Strozzi (immobile culturale di appartenenza statale) nel rispetto della destinazione d'uso e degli indirizzi del Comune concessionario. Tra le varie attività, la promozione e valorizzazione dei beni di interesse artistico, storico e paesaggistico, l'organizzazione di mostre, eventi e iniziative culturali, lo sviluppo del turismo sostenibile e la definizione di strategie, la gestione di beni culturali assegnati, di istituti e servizi museali ad essa affidati a qualsiasi titolo. Per le mostre, l'attività si estende alla commercializzazione dei prodotti anche di carattere editoriale, ai servizi per il pubblico e all'organizzazione di studi, ricerche, di attività didattiche e divulgative, ad indagini di mercato e analisi di gradimento dell'utenza²⁹³.

Per il perseguimento degli scopi statutari, lo statuto prevede la possibilità di costituire o partecipare ad associazioni oppure a fondazioni anche in veste di fondatore e di partecipare a società di capitali o a consorzi che esercitano attività strumentali o accessorie, analogamente a quanto previsto per le altre fondazioni.

L'esame di queste esperienze concrete evidenzia un modello di gestione efficace e adattabile a diverse realtà di beni culturali, di musei e di servizi museali, consentendo agli enti pubblici (Ministero della Cultura e enti territoriali) di conservare un ruolo decisionale e di vigilanza, in quanto promotore-fondatore proprietario o concessionario, in coerenza con i compiti degli organi tipici della fondazione. Tuttavia, vi sono difficoltà di applicazione, dato che le procedure di trasformazione e di istituzione *ex novo* devono conciliare lo schema dell'ente privato con diversi vincoli pubblicistici.

alcune amministrazioni locali, ad es. "Porto antico di Genova spa", v. A. L. TARASCO, *La gestione dei beni culturali degli enti locali*, cit., 2403.

²⁹² Intesa San Paolo spa (prima Banca Cassa di Risparmio di Firenze), UBI Banca (prima Banca Federico del Vecchio), Banca Monte dei Paschi di Siena.

²⁹³ Artt. 4-5 dello statuto.

Le caratteristiche di autonomia gestionale della fondazione e gli strumenti più snelli del diritto privato favoriscono la collaborazione tra diversi soggetti, in linea con i principi del Codice dei beni culturali, per la missione di gestione di un museo e/o di diverse attività di valorizzazione incentrate nell'organizzazione di mostre, eventi e di servizi collegati. Alcuni statuti prevedono la possibile partecipazione in altre fondazioni o in enti del settore oppure in società e la costituzione di specifiche società di gestione di servizi di carattere economico e commerciale, strumentali alla missione della fondazione, confermando le rilevanti opportunità di combinazione di diversi obiettivi culturali e di natura economica.

La fondazione museale con la partecipazione di soggetti pubblici e privati²⁹⁴ può essere considerata una valida soluzione alternativa di gestione, che dovrebbe essere ulteriormente promossa. Questo modello presenta il vantaggio dell'apertura alla partecipazione di soggetti pubblici e privati, promuovendo una soluzione di partenariato istituzionalizzato, che favorisce nuove applicazioni concrete.

L'ente, dotato di personalità giuridica²⁹⁵ e senza fine di lucro, è anche uno schema di difficile attuazione, come è emerso nelle poche esperienze perfezionate di fondazioni museali, soprattutto se deriva dalla trasformazione di un istituto precedente, che ha richiesto e richiede nel tempo rilevanti investimenti per le molteplici attività esercitate²⁹⁶. Tuttavia, è un modello efficace considerata la possibilità di disporre di risorse proprie e di quelle conferite dagli enti partecipanti. Inoltre, la stessa fondazione può partecipare a fondazioni o ad associazioni con finalità compatibili e strumentali agli scopi statutari.

La personalità giuridica e la natura di diritto privato consentono l'applicazione del regime privatistico del personale e una diretta selezione, aspetti che inizialmente hanno suscitato rilevanti contrasti pro-

²⁹⁴ Modello richiamato dall'art. 5, comma 1, lett. a) del d.m. 23 dicembre 2014.

²⁹⁵ Art. 19 del d.m. 23 dicembre 2014; la norma richiama anche i consorzi.

²⁹⁶ Il MAXXI, per il particolare settore in cui agisce, si caratterizza per un'attività complessa e variegata per finalità pubbliche di valorizzazione e di conservazione; questo museo deve assicurare nel contempo elevata professionalità e una notevole creatività per il ruolo di promotore degli autori e dei prodotti artistici contemporanei con risultati positivi per il numero di visitatori e le iniziative nonché per l'autofinanziamento, il mecenatismo e la sponsorizzazione, fonti che comunque non hanno sostituito il finanziamento statale, come per le altre esperienze.

prio nel caso di “privatizzazione” di un precedente museo statale o di un ente autonomo, soprattutto per l’inserimento del personale di pubblico impiego che non ha aderito facilmente alla diversa disciplina del rapporto di lavoro. Peraltro, il regime di diritto privato consente agevoli soluzioni di inserimento di nuove professionalità, senza il vincolo delle procedure di reclutamento gestite dal Ministero.

La fondazione è un ente “ibrido”, dato che si caratterizza per la flessibilità gestionale tipicamente privatistica ed esercita una missione pubblica in quanto museo statale²⁹⁷ che, di conseguenza, comporta la vigilanza e il controllo pubblico, tanto più che le risorse sono prevalentemente pubbliche.

Inoltre, a questo museo statale dotato di personalità giuridica e gestito secondo uno schema privatistico, si applicano le disposizioni di cui al d.m. 23 dicembre 2014 in quanto compatibili²⁹⁸; ciò conferma la compatibilità di una forma di gestione di diritto privato con la disciplina prevista per i musei statali e, quindi, la possibile introduzione del modello dell’impresa museale, dopo un percorso interpretativo che ha individuato alcuni elementi di gestione aziendale già presenti e la necessità di un completamento dell’autonomia riconosciuta ai musei di rilevante interesse nazionale, soprattutto con riferimento alla gestione del personale.

Inoltre, le molteplici attività esercitate dalle fondazioni-museo esaminate, la presenza di un’organizzazione interna privatistica e la selezione diretta del personale appaiono del tutto compatibili con i compiti di vigilanza e di controllo comunque riservati al Ministero della Cultura, che ha conferito i beni in gestione all’ente.

Tuttavia, nonostante gli interessanti aspetti privatistici, che devono convivere con significativi vincoli pubblicistici, le fondazioni museali istituite sono poche e forse potrebbero essere più efficacemente promosse dalla Direzione generale Musei, in quanto il direttore, in base all’art. 5 del d.m. 23 dicembre 2014, “favorisce la costituzione, ai sensi degli articoli 112 e 115 del Codice, di consorzi e/o fondazioni museali con la partecipazione di soggetti pubblici e privati”.

²⁹⁷ Art. 19 del d.m. 23 dicembre 2014, “Musei statali dotati di personalità giuridica”. Peraltro, la fondazione è una soluzione di gestione adottata anche dagli enti territoriali e ad essa in genere partecipano diversi soggetti pubblici e privati che hanno sede nel territorio; quindi, questo schema si adatta più in generale ai musei pubblici.

²⁹⁸ Art. 19 del d.m. 23 dicembre 2014.

CAPITOLO IV

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE E NECESSARI INTERVENTI NORMATIVI

SOMMARIO: 1. Gli attuali limiti dell'autonomia "speciale" riconosciuta dalla riforma organizzativa del 2014 ai musei statali di rilevante interesse nazionale ed esigenze di completamento. – 2. La tensione tra la tradizionale "logica accentratrice" e l'applicazione di soluzioni di collaborazione tra diversi livelli di governo e con i soggetti privati. – 3. Modelli di gestione dei musei e delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale. Alcune necessarie modifiche di norme del Codice. – 4. Produttività dei beni culturali, gestione aziendale e autonomia del museo: evoluzione possibile. – 5. L'impresa museale nel futuro del museo statale ad autonomia speciale. – 6. Un necessario intervento normativo per un'effettiva autonomia di gestione di tipo aziendalistico e conseguenze per le altre categorie di musei pubblici.

1. *Gli attuali limiti dell'autonomia "speciale" riconosciuta dalla riforma organizzativa del 2014 ai musei statali di rilevante interesse nazionale ed esigenze di completamento*

Gli approfondimenti della ricerca hanno rivelato che non esiste un effettivo contrasto tra le finalità espresse dall'art. 9 Cost. e le attività di valorizzazione del patrimonio culturale – missione di più recente introduzione rispetto ai compiti pubblici di tutela e conservazione – gestite da strutture museali che applicano criteri aziendalistici e strategie incentrate sulle potenzialità anche economiche per finalità di sostegno degli interventi. Questa prospettiva è di certo più vicina all'impresa privata, ma è noto che anche l'amministrazione può essere organizzata secondo forme aziendalistiche¹ e un modello imprenditoriale per obiettivi di economicità ed efficienza².

¹ Come emerge da esperienze ancora attuali, ad es. le aziende sanitarie ex d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, modificato dal d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, e per l'organizzazione v. art. 3.

² Si rinvia a P. CERBO, *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubbli-*

I beni culturali delle collezioni museali si prestano ad una gestione diretta di tipo imprenditoriale, se il modello privatistico risulti compatibile con gli interessi pubblici di riferimento; questa soluzione, che può essere vantaggiosa per i beni e i fruitori, è prospettabile solamente per i musei statali di rilevante interesse nazionale³ già dotati di un regime di autonomia speciale secondo lo schema dell'ufficio dirigenziale – generale o non generale – dell'amministrazione centrale.

È, invece, più difficile modificare l'impostazione di dipendenza dalle Direzioni regionali⁴ e dalla Direzione generale Musei per i musei-ufficio non dirigenziali; tuttavia, sarebbe possibile semplificare le relazioni tra gli organi e i procedimenti decisionali ed estendere l'autonomia, attualmente limitata all'aspetto tecnico-scientifico e all'adozione dello statuto, al fine di adeguare più velocemente gli istituti ai parametri di qualità⁵ per l'inserimento nel sistema museale nazionale.

Secondo gli operatori del settore⁶, la riforma del 2014 ha prodotto

ca amministrazione, Cedam, Padova, 2007; R. URSI, *Le stagioni dell'efficienza. I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli, Rimini, 2016.

³ Individuati in elenchi aggiornati, v. ad es. il d.m. 15 ottobre 2021, n. 358, Modifiche al decreto 28 gennaio 2020, recante "Articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale del Ministero della Cultura", v. art. 1, comma 1, lett. e) con riferimento all'Allegato 2 che contiene l'elenco degli istituti dotati di autonomia speciale.

⁴ V. art. 1, comma 4, del d.m. 23 dicembre 2014.

⁵ Artt. 2, 3 e 4 del d.m. 23 dicembre 2014. La distinzione *ex art. 4* in aree funzionali (direzione, cura e gestione delle collezioni, studio, didattica e ricerca; *marketing*, *fundraising*, servizi e rapporti con il pubblico, pubbliche relazioni; amministrazione, finanze e gestione delle risorse umane; strutture, allestimenti e sicurezza) dell'amministrazione dei musei statali riguarda anche i musei-ufficio.

⁶ V. A. LAMPIS, *La riforma dei musei statali spinge a una nuova governance delle istituzioni culturali*, in *Economia della cultura*, 2020, n. 2, 174 ss., in cui sono illustrati dati economici significativi relativi ai musei statali e i risultati della prima esperienza di applicazione della riforma (d.p.c.m., d.m.) più volte modificata, e integrata da circolari e linee guida del Ministero per i nuovi rapporti tra il direttore generale Musei e i direttori dei singoli musei e dal 2019 coinvolgendo le Direzioni regionali Musei. L'organigramma della Direzione generale, dopo i decreti ministeriali 28 gennaio 2020, n. 21 (articolazione degli uffici dirigenziali di livello non generale, modificato dal d.m. 15 ottobre 2021, n. 358) e 29 gennaio 2020, n. 36 (graduazione delle funzioni dirigenziali di livello non generale), è stato aggiornato dal decreto direttoriale 22 aprile 2020, n. 299. V. anche ID., *Intervento*, in P. BARRERA, F. GENNARI SANTORI, M. FELICORI, L. CASINI, A. LAMPIS, *Musei autonomi e Sistema nazionale dei Musei: un primo bilancio di gestione*, in *Economia della cultura*, 2018, 243 ss.

effetti positivi di reale modernizzazione anche per la configurazione di una dirigenza dotata di una certa autonomia di azione e innovata formazione, adeguata alle modalità di gestione (cautamente) ispirate a quelle dell'impresa e ad un sistema di rete di musei che devono recepire standard uniformi di qualità.

L'autonomia speciale del museo ufficio-dirigenziale generale, pur riconducibile al livello più elevato per uffici dirigenziali del Ministero, è comunque parziale in quanto consiste in alcuni aspetti organizzativi e di gestione mediante una soluzione di prevalente decentramento di compiti, che prima spettavano ad organi centrali sovraordinati (le soprintendenze), nella capacità di spesa e di utilizzo diretto dei ricavi (dalla vendita di biglietti e di servizi museali) e nella stesura del bilancio, comunque sottoposto al controllo centrale. Inoltre, questi musei sono istituti e non enti pubblici, in quanto strutture del Ministero senza personalità giuridica.

Il mancato riconoscimento della personalità giuridica suscita perplessità, dato che i soli musei statali dotati di personalità giuridica sono quelli organizzati in forma di consorzi o di fondazioni museali, esistenti in numero non rilevante. In particolare, le fondazioni dispongono di una maggiore autonomia sia rispetto a quella dei musei ad autonomia speciale, sia con riferimento al tradizionale modello del museo-ufficio. Infatti, lo statuto prevede uno schema di gestione più snello, organi interni in base a regole privatistiche e la partecipazione mista di soggetti pubblici e privati. Tuttavia, vi sono dei vincoli, dato che le disposizioni sui musei statali dotati di autonomia speciale sono comunque applicabili se compatibili con il regime di ente privato⁷ e al Ministero spetta il potere di vigilanza sulla fondazione e sui beni conferiti in quanto promotore-fondatore.

La (parziale) riforma del modello organizzativo⁸ ha introdotto al-

⁷ Artt. 5, lett. a) "Forme di gestione" e 19 del d.m. 23 dicembre 2014, "Musei statali dotati di personalità giuridica". V. art. 13 del decreto 27 novembre 2001, n. 491, sul potere di vigilanza del Ministero per i beni e le attività culturali.

⁸ Il modello emerge dagli statuti dei musei ad autonomia speciale, reperibili nei siti istituzionali, e per l'elenco ricognitivo aggiornato v. d.m. 23 novembre 2021, n. 417; tra questi musei di rilevante interesse nazionale, Gallerie Estensi, Musei Reali di Torino, Galleria Borghese, Pinacoteca di Brera, Galleria degli Uffizi, Reggia di Caserta, Museo Archeologico di Napoli, ecc.

cuni profili manageriali, organi interni (consiglio di amministrazione, collegio dei revisori) e alcuni documenti tipici dell'azienda (ad es., il bilancio); sono stati, inoltre, intensificati i rapporti con i soggetti pubblici e privati coinvolti nel settore. Il direttore del museo ha un certo ambito decisionale e può contare sull'apporto del comitato scientifico e del consiglio di amministrazione a cui partecipa.

Per il profilo finanziario, è garantito un sostegno più ampio non solo per la possibilità di trasferimenti correnti e in conto capitale dall'amministrazione centrale, ma soprattutto per la facoltà riconosciuta al museo di destinare i ricavi⁹ dell'attività di gestione del patrimonio ad ulteriori iniziative e di intraprendere raccolte con attività di *fundraising* rivolte a soggetti esterni.

In base alle classificazioni della disciplina, pur nell'ambito dell'autonomia speciale, vi sono differenze tra museo-ufficio dirigenziale generale o non generale per alcune conseguenze giuridiche rilevanti in relazione al rapporto con i soggetti sovraordinati. Infatti, mentre la determinazione dell'importo del biglietto e la definizione degli orari di apertura rientrano nei compiti del direttore dei musei-ufficio dirigenziale generale, nel caso del museo qualificato come dirigenziale non generale, è necessaria la previa audizione della Direzione generale Musei e del direttore regionale Musei competente per territorio.

Peraltro, al contenuto dell'autonomia speciale del museo corrisponde l'ambito di responsabilità degli organi, graduato a seconda delle competenze previste. In effetti, la riforma ha comunque il merito di avere introdotto misure di *accountability* mediante l'attribuzione di responsabilità dirette per le scelte adottate in base a standard uniformi e definiti in obiettivi gestionali. Proprio queste novità potremo ritenerle elementi concreti che dimostrano un avvicinamento all'impresa museale (o al museo-impresa), quantomeno come "idea" di un modello di riferimento che dev'essere ancora pienamente attuato.

Come abbiamo visto, i collegamenti tra beni culturali e attività imprenditoriali sono molteplici se consideriamo le attività delle imprese culturali e creative, diffusamente promosse da documenti e atti dell'Unione europea, enti terzi a cui il museo può esternalizzare – non

⁹ Per i musei statali gli incassi sono fonte di sostentamento e da essi la direzione generale sottrae circa il 20% per un fondo di riequilibrio.

in via eccezionale ma di regola - alcuni servizi o particolari modalità di gestione della valorizzazione dei beni culturali. Questa soluzione evidenzia la concreta esigenza di colmare rilevanti lacune organizzative interne mediante compiti attribuiti ad imprese specializzate.

Quindi, esiste un'attuale propensione del museo - anche ad autonomia speciale - ad avvalersi di attività imprenditoriali per il veloce adeguamento alle innovazioni. Lo schema è noto e la sua adozione per la gestione interna non si scontra con rilevanti ostacoli, anche se dovrebbe essere escluso lo scopo di lucro; i vantaggi sarebbero diversi: più agevoli modalità di decisione delle scelte operative e strategiche in relazione alle risorse e alla sostenibilità delle iniziative con conseguenze positive per il governo efficiente delle attività e dei servizi.

La riforma esaminata attribuisce compiti decisionali più rilevanti al direttore, che ha il sostegno del consiglio di amministrazione a cui partecipa, è il rappresentante legale dell'ente nei rapporti esterni ed è l'interlocutore diretto del Ministero, referente per tutte le questioni di gestione e amministrazione. Al direttore spetta la stesura dello statuto e la determinazione delle tariffe (nel caso del museo-ufficio dirigenziale generale), la programmazione delle attività annuali e pluriennali nonché la stipulazione di contratti e convenzioni con soggetti esterni per diverse finalità. Il consiglio di amministrazione adotta lo statuto ed approva il bilancio preventivo e consuntivo redatto dal collegio dei revisori, i piani e programmi delle attività, le misure di verifica dei servizi in affidamento a terzi, che possono essere oggetto di una delibera in via preventiva, in base a progetti di valorizzazione, con forme di controllo per l'adeguata applicazione.

La disciplina ha in effetti ampliato i compiti decisionali e i rapporti con i terzi, ma presenta ancora aspetti di rigida dipendenza dall'amministrazione centrale soprattutto per il personale. I vincoli ad oggi esistenti non consentono un'effettiva applicazione delle logiche aziendali già da tempo sperimentate e recepite in altri settori della pubblica amministrazione. Ciò che ostacola l'applicazione della soluzione aziendale in senso proprio è l'assenza di effettiva autonomia di scelta gestionale e programmatica, dato che spesso è richiesto l'assenso o il previo coinvolgimento di soggetti sovraordinati, come nel caso dei musei-uffici dirigenziali non generali. Si aggiunge la necessaria partecipazione del direttore regionale Musei nel consiglio di amministrazio-

ne del museo ad autonomia speciale, anche se le finalità sono di coordinamento tra musei e uffici periferici del Ministero.

È, infatti, assai criticabile, proprio per i musei con la qualifica di ufficio dirigenziale, la scelta di non allineare i profili organizzativi a quelli di carattere gestionale. I musei statali ad autonomia speciale hanno acquisito una più chiara qualificazione giuridica, profili di autonomia e responsabilità dirette, ma ad oggi sono ancora dipendenti dal Ministero per molteplici aspetti.

Tra le questioni critiche che suscitano evidenti perplessità, occorre considerare il problema contabile delle risorse trasferite dal Ministero, la drammatica carenza di personale rispetto alle esigenze degli istituti¹⁰, la selezione centralizzata che comporta ritardi nelle assunzioni e inadeguatezze diffuse (anche a causa degli interventi di “razionalizzazione” più frequenti rispetto alle nuove assunzioni), l’inquadramento giuridico e le complesse relazioni tra musei e soggetti periferici (Direzioni regionali Musei) dell’amministrazione centrale che sono ancora significativamente coinvolti nell’attività del museo statale.

L’autonomia speciale ha di certo consentito l’applicazione di nuove regole sulle risorse e l’adozione di un bilancio autonomo, che comunque è sottoposto all’approvazione del Ministero, ma non ha assolutamente intaccato il regime di pubblico impiego del personale che è sempre inquadrato nei ruoli del medesimo Ministero che decide la pianta organica, le dotazioni per i singoli istituti e sostiene il trattamento economico. Dall’attuale autonomia è esclusa la possibilità di assumere direttamente il personale con procedure di selezione organizzate dal museo, dato che i concorsi sono centralizzati¹¹. Sarebbe opportuno innovare e superare le procedure tradizionali, soprattutto per i musei autonomi già dotati di una disciplina speciale, riconoscendo ai diretto-

¹⁰ Si rinvia all’intervista di E. Schmidt, Direttore delle Gallerie degli Uffizi, pubblicata in *Ansa* del 19 agosto 2022, riguardo al rischio di chiusure dei musei per carenza di personale (specializzato e di addetti alla vigilanza), questione che dovrebbe essere al centro dell’attenzione del Ministero della Cultura nella nuova Legislatura. Peraltro, nonostante le chiusure per la pandemia, un’indagine (17 febbraio 2022) dell’Istat per il 2020 rivela il particolare impegno delle strutture museali aperte al pubblico, anche se parzialmente, per il 92%.

¹¹ Ad es., il bando “corso-concorso” per dirigenza tecnica di seconda fascia, in *Gazz. Uff. Concorsi*, 7 dicembre 2021, n. 97.

ri la possibilità di bandire concorsi in sede secondo le esigenze interne¹² o, comunque, di individuare con autonomia i profili professionali da inserire, dopo la fase di selezione pubblica attivata dal Ministero.

Il problema del personale, secondo il rapporto di pubblico impiego e la pianta organica decisa dal Ministero, ha suscitato questioni complesse anche nel caso delle fondazioni museali di partecipazione istituite a seguito della trasformazione dell'originario ente statale per il necessario adeguamento al regime privatistico¹³; tale conseguenza sembra aver reso meno attraente questa soluzione di gestione dei musei statali.

Allo stato attuale, l'amministrazione centrale condiziona in modo incisivo i musei statali qualificati come autonomi, anche se la situazione è di certo migliorata rispetto al passato, quando i musei afferivano ed erano parte delle soprintendenze. Questo contesto è in evidente contraddizione con lo schema manageriale ed i criteri aziendalistici tipici dell'attività imprenditoriale che hanno parzialmente ispirato la riforma, soprattutto se consideriamo il d.m. 21 febbraio 2018. Il decreto ha previsto ulteriori presupposti per il sistema museale nazionale attuato dall'amministrazione centrale, basato su livelli minimi uniformi di qualità e sull'accreditamento dei musei che aderiscono agli standard; peraltro, l'atto normativo si riferisce agli istituti e luoghi della cultura di appartenenza pubblica in senso complessivo (statali e non statali).

In questo quadro di questioni critiche, emerge la maggiore autonomia di gestione dei musei di appartenenza di enti territoriali, pur in

¹² Per le varie problematiche inerenti al personale e alla dirigenza museale v. A. LAMPIS, *La riforma dei musei statali spinge a una nuova governance delle istituzioni culturali*, cit., 185 ss.; A. L. TARASCO, *Modelli giuridici per l'incremento della redditività del patrimonio culturale: Italia, Francia e Gran Bretagna a confronto*, in AA. VV., *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, II, cit., 1613 ss.

¹³ Si rinvia al caso della Fondazione Museo delle Antichità Egizie di Torino a cui il Ministero dei beni culturali ha attribuito i diritti d'uso su beni mobili ed immobili da esso conferiti. Per l'assunzione diretta del personale dotato di necessaria qualifica professionale v. atto costitutivo 6 ottobre 2004, IV, punto 4, a). Tuttavia, nel contratto di servizio tra il Ministero e la Fondazione, che ha regolato il trasferimento della gestione, sono precisate le condizioni di assegnazione dei dipendenti pubblici a quel tempo in servizio, i livelli qualitativi di erogazione dei servizi, le professionalità necessarie e il potere di indirizzo e di controllo esercitato dal Ministero.

un panorama di esperienze assai diverse per i risultati, le dimensioni, l'evoluzione storica e per gli schemi di organizzazione adottati (istituzioni, fondazioni, società per azioni a partecipazione pubblica, gestione in economia). Inoltre, le modalità di gestione dei musei civici possono essere disciplinate da leggi regionali¹⁴ e da atti e regolamenti comunali. Di recente, proprio alcune leggi regionali hanno recepito aspetti del modello di museo statale e il metodo dell'accreditamento per i livelli di qualità e le esigenze di coordinamento del sistema museale regionale con quello nazionale.

2. *La tensione tra la tradizionale "logica accentratrice" e l'applicazione di soluzioni di collaborazione tra diversi livelli di governo e con i soggetti privati*

Il modello di organizzazione del settore è ad oggi ancora impostato per i compiti dell'amministrazione, centrale e periferica, distribuiti in senso verticale essendo il Ministero titolare della competenza di tutela del patrimonio culturale. La disciplina si caratterizza per molte norme complesse e stratificate, introdotte anche a breve distanza di tempo, di fonte secondaria e, quindi, non inserite nel Codice dei beni culturali, con soluzioni di parziale "decentramento" e di riduzione della concentrazione dei compiti nel riparto tra gli uffici dirigenziali, per una prevalente *ratio* di contenimento della spesa pubblica.

In sostanza, il modello è ancora quello ministeriale con gli evidenti vincoli dell'accentramento, se consideriamo il rapporto tra tutela e valorizzazione dei beni culturali per lo sviluppo culturale del territorio e il coordinamento con gli enti territoriali che, invece, hanno una certa autonomia nella gestione dei musei civici.

L'evoluzione del Ministero per un ruolo in linea con le esigenze moderne del settore non è di certo compiuta ed è ancora incerta per le direzioni opposte che si sono alternate nel tempo tra la conservazione di criteri tradizionali e la spinta all'innovazione. La struttura centrale è stata, in realtà, rafforzata diversamente dalle riforme in altri settori, confermando il regime costituito da direzioni generali di elevata spe-

¹⁴ V. Capitolo III, § 12.

cializzazione e dall'articolazione periferica delle Direzioni regionali dei Musei con profili di autonomia, da musei e istituti ad autonomia speciale secondo un sistema di rete museale, con eventuali collegati organi minori e comitati.

Questo schema vigente deriva dalla scelta di rendere autonomi i musei dalle soprintendenze, aspetto centrale della riforma del 2014 con effettive conseguenze concrete, ma con diversi limiti che non tengono conto del complesso ruolo dei musei nell'attuazione dell'art. 9 Cost. per i compiti di conservazione e di valorizzazione del patrimonio nonché di ricerca e di promozione della cultura. Da un lato, è stato eliminato il rapporto di dipendenza tra museo-ufficio e soprintendenza, prevedendo musei inseriti nelle Direzioni regionali e musei ad autonomia speciale, con il fine di realizzare il sistema museale nazionale ma, dall'altro, i musei con l'autonomia più ampia dipendono ancora per diversi aspetti dal Ministero e dalla Direzione generale Musei, nonostante l'affermata autonomia contabile e di spesa.

Nel tempo sono emerse innovazioni, ma vi sono ancora tensioni e difficoltà per i frequenti mutamenti di direzione degli interventi in un settore in cui è determinata la continuità. Il Ministero ha acquisito nuovi compiti per la digitalizzazione del patrimonio culturale, la creatività e la conoscenza anche per la spinta di istituzioni internazionali ed europee. Le iniziative nazionali sono varie per la creazione di fondi, di nuove forme di mecenatismo, di interventi di natura straordinaria e per le capitali della cultura. L'innovazione ha coinvolto l'organizzazione degli apparati centrali e periferici con nuove figure (Direzione generale Musei, Direzione regionale Musei, Istituto centrale per la digitalizzazione del patrimonio culturale, Direzione generale creatività contemporanea) e altri organi sono stati incorporati in nuovi apparati (ad es., Direzione generale archeologia, belle arti, paesaggio).

È evidente la distinzione rilevante di regime nel confronto tra musei ad autonomia speciale e gli altri musei statali per le risorse, la loro gestione, i profili di autonomia e le modalità di coordinamento con la Direzione generale Musei per la prima categoria e con la rete museale regionale e la Direzione regionale Musei per la seconda. Inoltre, l'alternanza tra fasi di riduzione della struttura ministeriale (d.p.c.m. n. 171/2014) e di suo rafforzamento (d.p.c.m. n. 76/2019) e di nuova riduzione (d.p.c.m. n. 169/2019) evidenzia il significativo margine di in-

certezza nell'attuazione della riforma iniziale, dipendente da veloci e inattese correzioni di rotta in relazione alla nomina di un diverso Ministro.

Dovrebbe essere chiarito in via definitiva il ruolo del Ministero come riferimento della rete museale nazionale per le competenze di tutela e di valorizzazione nella prospettiva di generale programmazione e di indirizzo; le Regioni, considerata la potestà legislativa concorrente, contribuiscono alla valorizzazione tenendo conto delle esigenze del patrimonio culturale esistente sul territorio e dei livelli di qualità sulla base del d.m. 21 febbraio 2018, n. 113. L'amministrazione centrale dovrebbe, quindi, svolgere prevalentemente funzioni di programmazione incentivando la cooperazione tra le sue articolazioni e gli enti territoriali, oltre ai noti compiti di conservazione e di vigilanza.

Dall'indagine emergono l'antagonismo tra l'accentramento tradizionale e il decentramento e le difficoltà di attuazione di un'effettiva autonomia per i musei di rilevante interesse nazionale per l'assenza di norme chiare e univoche in questa direzione, oltre alle difficoltà di coordinamento tra i diversi livelli di governo e i soggetti titolari di un potere decisionale. In parte, questo contesto può dipendere dallo statuto speciale dei beni culturali e dalla prevalenza dell'interesse di tutela, ma da ciò possono derivare risultati non soddisfacenti per la cura e la fruizione pubblica.

Il quadro normativo per i musei è prevalentemente basato su atti giuridici di fonte secondaria, dato che il Codice – la cui disciplina non è stata modificata – richiama i musei ma incentra l'attenzione su beni e collezioni e non sull'organizzazione e le loro modalità di gestione; emerge la complessità delle fonti per i regolamenti, le circolari e gli atti di indirizzo con specifiche finalità, adottate in prevalenza in forma di decreto ministeriale o di atti interni, che comportano problemi interpretativi di atipicità delle fonti¹⁵. Per le competenze e l'organizzazione, coesiste il criterio della tradizionale suddivisione tra uffici in senso verticale e così per la funzione della tutela a cui si applica la sussidiarietà,

¹⁵ Più in generale sulla complessità delle fonti del diritto amministrativo per il carattere pluralistico e atipico, con difficoltà interpretative nella distinzione tra fonti secondarie e fonti "terziarie" v. M. MAZZAMUTO, *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in AA. VV., *Annuario Aipda 2015, Le fonti del diritto amministrativo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 193 ss.

con istituti di integrazione che consistono in forme di collaborazione tra Ministero, Regioni ed enti territoriali.

È evidente la complessa coesistenza di nuovi obiettivi con gli elementi tipici degli apparati ministeriali che sono stati conservati, causa di una situazione di “dualismo” interno¹⁶; dal contesto deriva la frammentazione dell’organizzazione per le molteplici distinzioni settoriali, il limitato coordinamento per la prevalente gerarchia applicata agli uffici e al personale. Le relazioni tra i diversi settori specialistici interni non sono agevoli e neppure sono favoriti i rapporti e la comunicazione con l’esterno (enti e contesto territoriale sociale ed economico) con il rischio di distanze non facilmente risolvibili.

Inoltre, se consideriamo le promosse soluzioni di collaborazione per attività di valorizzazione con soggetti privati (imprese culturali, enti del Terzo settore) mediante strumenti di integrazione consensuali e forme speciali di partenariato, la tutela s’inserisce inevitabilmente nei progetti e nelle possibili combinazioni delle iniziative; in questo contesto, potrebbero essere riconosciuti i tratti di un’attività d’impresa gestita in cooperazione tra soggetti pubblici e privati, nell’ambito di una *governance* multilivello. I privati assumono ruoli molto rilevanti nella collaborazione con le pubbliche amministrazioni e anche in sostituzione del soggetto pubblico, soprattutto se consideriamo l’esternalizzazione dei servizi museali.

La cooperazione è richiamata più volte dal Codice dei beni culturali con diverse soluzioni nei rapporti tra gli enti pubblici e nelle relazioni pubblico-privato e, in particolare, per gli interventi di valorizzazione, ma emergono ad oggi accentuati profili di iniziativa esclusiva dei soggetti pubblici in linea con una prevalente sussidiarietà verticale, aspetto assai evidente nel contesto di pandemia e di attuazione del PNRR. La collaborazione non è, inoltre, incentivata dalle molteplici regole pubblicistiche, non adeguate agli schemi dell’impresa e di altri enti di diritto privato.

¹⁶ In realtà, questo “dualismo” difficilmente potrà prevalere a lungo sia “sul piano esterno della comunicazione e del ruolo istituzionale che su quello interno degli elementi comuni e indivisibili che restano e sono profondi”, v. M. CAMMELLI, G. PIPERATA, *Patrimoni culturali: innovazioni da completare; tensioni da evitare*, in *Aedon*, 2022, n. 1, 3.

Tuttavia, il pluralismo nella gestione¹⁷ è ancora limitato e non compiuto e coinvolge parzialmente gli enti territoriali. Nella spinta di riforma del 2014 prevale la “logica centralista” e la distribuzione delle competenze non è sempre razionalmente giustificata dalla necessità di assicurare interventi di tutela e di cura dei beni dotati di uno statuto giuridico speciale, forse ritenuti “esposti” (in negativo) ad interessi del territorio.

L’assetto delle fonti si presenta complesso e disorganico con diversi livelli di precettività e di efficacia cogente, chiaramente speciale e settoriale, aspetti che emergono sia dal contenuto dell’art. 9 Cost., sia dall’evoluzione della disciplina con norme stratificate nel tempo, soprattutto per far fronte a necessità contingenti e, quindi, non riconducibile ad un progetto unitario. La regolazione si caratterizza per più livelli che s’intrecciano e non sempre in linea con il sistema gerarchico delle fonti, tendenza che comporta una faticosa ricostruzione del quadro normativo, situazione frequente soprattutto quando più soggetti possono produrre norme destinate ad un medesimo settore¹⁸.

Peraltro, proprio il sistema intricato delle fonti normative per l’organizzazione e le competenze evidenzia, da un lato, una tendenza alla sussidiarietà in senso verticale (prevalente) e orizzontale (per il coinvolgimento dei privati), ma dall’altro una forte tensione tra l’accentramento delle scelte più rilevanti di gestione del settore museale e l’integrazione tra diverse soluzioni di maggiore autonomia e di collaborazione con enti territoriali e soggetti privati, soprattutto se consideriamo le possibilità offerte dal partenariato atipico *ex art. 151, comma 3, del Codice dei contratti pubblici*, di recente più ampiamente richiamato e applicato, nonostante le iniziali incertezze interpretative.

¹⁷ L’art. 9 richiama la Repubblica.

¹⁸ Per un esame della riforma del Ministero mediante d.p.c.m. e d.m., comunque ritenuta conforme al principio di riserva di legge e ai requisiti per le fonti secondarie, pur in assenza del parere del Consiglio di Stato v. G. SCIULLO, *In tema di ordine delle fonti nell’organizzazione ministeriale*, in *Aedon*, 2016, n. 2 e D. GIOTTO, *L’organizzazione del Mibact nel sistema delle fonti*, *ivi*; D. MONE, *Il sistema delle fonti dei beni culturali tra giurisprudenza e prospettive di riforma costituzionale con particolare riferimento alla disciplina dei musei*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 3. Peraltro, il Consiglio di Stato, Sez. VI, 24 luglio 2017, n. 3666, ha confermato la legittimità dei vari d.m. non regolamentari e dei d.p.c.m.

3. *Modelli di gestione dei musei e delle attività di valorizzazione del patrimonio culturale. Alcune necessarie modifiche di norme del Codice*

Come è noto, è consentita l'esternalizzazione di attività di valorizzazione di beni culturali e di servizi museali per il pubblico a imprese private culturali, anche in forma integrata mediante concessione o appalto di servizi. Sono, quindi, coinvolti soggetti privati la cui attività imprenditoriale si basa su principi di aziendalistici e di economicità in senso privatistico, criteri diversi rispetto a quelli propri della gestione diretta da parte dei musei, costretti a reperire all'esterno competenza tecnica e particolari professionalità per carenze non risolte.

La finalità di conservare e valorizzare i beni culturali non si contrappone ad una logica economica, che al contrario può ritenersi strumentale, dato che non può essere intesa come esclusiva ricerca di fini di lucro – peraltro non incompatibile con la promozione culturale – ma come modalità di efficiente gestione della struttura e di autoproduzione di risorse. Questi obiettivi, che presentano profili giuridici ed economici, potrebbero essere direttamente realizzati dal museo-impresa dotato di una più estesa autonomia speciale e di criteri di gestione aziendale.

Allo stato attuale i principi aziendalistici rappresentano certamente un utile riferimento per la gestione dell'istituto museale e dei suoi servizi, considerata l'esternalizzazione a terzi imprenditori che consente alcuni limitati margini di redditività economica. Non vi sarebbero invece ostacoli insuperabili per la gestione diretta aziendale dei musei, dato che le soluzioni privatistiche sono compatibili con l'organizzazione pubblica; ciò è ulteriormente confermato dall'istituzione di fondazioni museali di partecipazione. Lo schema dell'impresa potrebbe favorire la migliore fruizione del patrimonio culturale e nuove soluzioni e strategie di reclutamento del personale specializzato, sul presupposto del riconoscimento di una maggiore autonomia decisionale per i direttori degli istituti con conseguente possibile risparmio di spesa.

La gestione diretta in forma aziendale del museo è, nella sostanza, uno schema simile a quello dell'esternalizzazione a terzi privati mediante concessione per determinati servizi, funzionale ad una migliore fruizione del museo. L'applicazione di queste soluzioni alternative dipende dai casi concreti e sempre con il vincolo della competenza di

tutela e conservazione riservata al Ministero della Cultura, titolare del potere di vigilanza e di intervento pubblico, evitando commistioni tra tutela e gestione indiretta.

È implicito che l'imprenditore persegue l'obiettivo degli utili, aspetto concreto che dev'essere valutato sia per individuare quei beni culturali che possono essere coinvolti in una fruizione economicamente rilevante, sia per evitare convenzioni non compatibili con attività imprenditoriali. È ormai da tempo sperimentato che il carattere culturale non può rappresentare un limite all'esternalizzazione di un'attività amministrativa, dato che in concreto ciò che rileva è la trasformazione in un'attività d'impresa privata¹⁹ con le necessarie valutazioni di compatibilità. Tali considerazioni possono estendersi alla gestione diretta del museo nella forma dell'impresa.

Questa evoluzione della gestione diretta dei musei può essere vantaggiosa per la valorizzazione dei beni e per i visitatori-fruitori del museo. Infatti, la prospettiva di disciplinare e predisporre un'organizzazione aziendale per la gestione efficiente di fattori produttivi – beni pubblici dotati di un regime speciale e da cui derivano servizi per la fruizione – potrebbe incrementare le iniziative di promozione della loro conoscenza e la gestione diretta dei servizi museali, con ricavi diretti più agevolmente conseguibili come incremento delle entrate rispetto all'entità del finanziamento pubblico.

L'organizzazione della gestione dei servizi museali in questa prospettiva di attività d'impresa non comporta *ex se* restrizioni di fruibilità pubblica o pregiudizi per la qualità delle prestazioni, considerata la necessaria applicazione del Codice dei beni culturali e di atti ministeriali in materia di musei statali e di livelli minimi uniformi di qualità in base al complesso quadro di norme e standard. Il quadro normativo sarà applicato contestualmente ai criteri di rendicontazione aziendale e alle relative procedure interne per l'adozione di scelte strategiche secondo obiettivi di programmazione autonoma delle attività, non subordinati alla supervisione del Ministero se non sia coinvolta la tutela.

Tuttavia, con riferimento ai servizi per il pubblico indicati nell'art. 117 del Codice dei beni culturali, occorre considerare il ruolo attuale

¹⁹ Si rinvia a F. MERUSI, *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, cit., 4.

del museo: l'istituto deve offrire servizi che attraggono il pubblico per le metodologie dell'innovazione tecnologica, la digitalizzazione e nuove modalità di "racconto" dei contenuti culturali, al fine di migliorare la fruizione pubblica delle collezioni e delle mostre mediante soluzioni sempre aggiornate e visite "immersive". Sono tutti elementi caratterizzanti che consentono di distinguere un determinato istituto rispetto agli altri. Alcuni servizi non possono essere semplicemente classificati come servizi "aggiuntivi" alla fruizione pubblica e all'accessibilità; ad es. "i sussidi catalografici, audiovisivi e informatici, ogni altro materiale informativo, e le riproduzioni di beni culturali" anche digitali, "i servizi di informazione, di guida e assistenza didattica" e "l'organizzazione di mostre e manifestazioni culturali, nonché di iniziative promozionali", hanno invece acquisito nel tempo una centralità che imporrebbe la gestione diretta da parte del museo in quanto servizi strettamente connessi al valore culturale delle collezioni e alla produzione in senso economico, obiettivi meglio realizzabili da una gestione aziendale.

L'art. 115, comma 5, con riferimento alla concessione e al contenuto specifico del contratto di servizio, conferma che si tratta di "servizi essenziali che devono essere comunque garantiti per la pubblica fruizione del bene".

Il Codice non è stato modificato in conseguenza della riforma del 2014 proprio perché non contiene norme di organizzazione; alcune modifiche non recenti hanno riguardato la gestione indiretta e le attività valorizzazione e solo nel 2020 l'introduzione dell'appalto di servizi per la gestione indiretta ed integrata dei servizi (artt. 115-117). Tuttavia, la disciplina necessita di innovazioni, almeno di recepimento della nuova definizione di museo espressa dall'ICOM nel 2022. In particolare, dovrebbe essere revisionata e integrata la classificazione dei servizi per il pubblico di cui all'art. 117 del Codice, dato che alcuni sono strettamente collegati all'identità del museo e non possono essere considerati solo accessori alla fruizione pubblica, poiché in concreto sono servizi primari (ad es., l'organizzazione di mostre, allestimenti); inoltre, nuovi servizi potrebbero essere introdotti proprio in relazione alla definizione internazionale di museo. Infine, dev'essere integrata la forma di gestione diretta con riferimento alla soluzione aziendalistica per i musei ad autonomia speciale.

L'efficienza della gestione è obiettivo comune all'amministrazione pubblica e all'impresa privata e non può che giovare al risparmio di risorse pubbliche e all'accessibilità dei servizi erogati; attualmente i servizi culturali e museali si caratterizzano per gli elevati costi e la crescente attenzione alle nuove esigenze degli utenti le cui preferenze sono oggetto di ricerche e di "indagini di mercato" di verifica di *customer satisfaction*, tanto più che il processo di digitalizzazione dei musei persegue anche l'obiettivo del miglioramento dei servizi per il pubblico, oltre ai fini di conservazione e catalogazione. Di conseguenza, gli strumenti tradizionali di incentivazione basati sulla gratuità dell'accesso²⁰ e sull'esclusivo sostegno pubblico non sono più adeguati alla sostenibilità economica.

L'art. 4 del d.m. 23 dicembre 2014 prevede per i musei statali, a prescindere dall'elenco degli istituti a cui è riconosciuta l'autonomia speciale, la presenza di uffici non solo per la cura e la gestione delle collezioni, lo studio, la ricerca e la didattica, ma anche per le competenze di analisi di mercato e di ricerca costante di fondi ad integrazione delle risorse, attività tipiche delle strutture aziendali, ma con la difficoltà di individuare nel pubblico impiego adeguate professionalità, forse reperite in anni più recenti con le necessarie distinzioni di responsabilità per compiti inizialmente tutti concentrati nella figura del direttore. Tra l'altro proprio l'art. 9 Cost. consente di ricondurre i servizi culturali e, più in particolare, museali ai servizi pubblici di interesse generale in quanto volti allo "sviluppo della cultura", che possono avere, a seconda dei casi, anche una rilevanza economica con diverse conseguenze giuridiche.

Il regolamento sui livelli minimi di qualità delle prestazioni degli istituti e luoghi della cultura di appartenenza pubblica conferma l'applicabilità di criteri aziendalistici a soggetti pubblici per garantire servizi secondo parametri uniformi a cui si collegano il costo dei biglietti di ingresso, l'incremento della qualità e dei ricavi, presupposti concreti dell'impresa museale.

²⁰ Per i casi di accesso gratuito v. il d.m. 9 gennaio 2019, n. 13, regolamento di modifica al d.m. 11 dicembre 1997, n. 507, recante norme per i biglietti d'ingresso ai monumenti, musei, gallerie, parchi e scavi, ecc.

4. *Produttività dei beni culturali, gestione aziendale e autonomia del museo: evoluzione possibile*

L'analisi giuridica e la prospettiva economica consentono approfondimenti interdisciplinari e l'individuazione di soluzioni innovative per la gestione dei beni culturali e dei musei; questo metodo di studio ha un fondamento nell'art. 115, comma 4, secondo periodo del Codice. La norma, infatti, subordina la scelta tra la forma diretta ed indiretta di gestione delle attività di valorizzazione alla valutazione comparativa dei profili di sostenibilità economico-finanziaria e di efficacia. Peraltro, come è noto, la gestione diretta secondo l'impostazione tradizionale non ha evidenziato risultati sempre positivi per l'efficienza, l'efficacia e l'economicità. Il finanziamento pubblico è impiegato soprattutto per la gestione ordinaria e gli interventi di conservazione e più raramente è destinato a nuovi progetti di valorizzazione che richiedono rilevanti investimenti, a parte i recenti interventi di sostegno in conseguenza della pandemia.

Peraltro, i musei s'inseriscono agevolmente nello schema economico del distretto culturale dato che interagiscono con i soggetti privati (imprese, enti territoriali e culturali, fondazioni) del territorio, tanto da essere coinvolti nella promozione e costituzione di distretti per obiettivi di valorizzazione del patrimonio culturale, anche se spesso si tratta di progetti di complessa realizzazione²¹. Per molti musei, soprattutto se vicini a siti archeologici, vi è un forte radicamento territoriale che comporta strette relazioni con il contesto paesaggistico, ambientale, economico e sociale e, quindi, con il complessivo contesto urbano ed extraurbano.

Questo approccio è adottato da tempo dagli studi di *Economics* e potrebbe essere fonte di "ispirazione" nella riflessione sui necessari in-

²¹ V. A. HINNA, P. SEDDIO, *Imprese, risorse e sviluppo: ipotesi e dibattito intorno ai distretti culturali*, in G. P. BARBETTA, M. CAMMELLI, S. DELLA TORRE (a cura di), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, il Mulino, Bologna, 2013, 21 ss.; il contributo illustra la sperimentazione del progetto "Distretti culturali di Fondazione Cariplo" e di alcune strategie per la formazione del distretto culturale, ad es. mediante investimenti nel recupero e nella conservazione dei beni oppure la razionalizzazione dei processi di valorizzazione o la riqualificazione del sistema e delle forme di governo e di gestione dei beni.

terventi normativi, superando i pregiudizi dell'impossibilità di un collegamento tra beni culturali e produttività economica e dell'inapplicabilità di schemi dell'impresa. La valutazione dell'immenso valore economico del "patrimonio storico e artistico della Nazione"²² non è in conflitto con il principio della fruizione pubblica che però è condizionata dalla prevalenza del sostegno pubblico a fronte dei frequenti squilibri tra costi ed entrate. Ciò impone interventi per ridurre le spese ed ampliare i ricavi mediante misure efficienti e, inevitabilmente, secondo i criteri aziendalistici tipici dell'attività imprenditoriale in senso proprio e scelte di *management*.

Il modello di gestione più adeguato dipende dalle caratteristiche dell'istituto e del luogo della cultura²³ e dall'entità prevedibile di affluenza del pubblico. Alcuni enti assai noti (musei con importanti collezioni e aree archeologiche) agiscono già come effettive aziende culturali di produzione diretta di servizi pubblici da cui derivano rilevanti ricavi, anche in assenza di un corrispondente inquadramento giuridico. Anche le fondazioni museali, favorite dall'applicazione del diritto privato, possono esercitare attività economiche. Mentre la gestione diretta di istituti meno frequentati (biblioteche, archivi e musei di modesta dimensione ed attrattività) in cui è prevalente l'attività di consultazione scientifica e di conoscenza di opere spesso note solamente agli esperti del settore, non necessita di una dimensione imprenditoriale.

E, quindi, necessaria un'attenta considerazione degli aspetti concreti del singolo caso di museo nella valutazione comparativa circa la sostenibilità economico-finanziaria *ex art.* 115 del Codice, per la scelta tra la gestione diretta pubblicistica o indiretta, pur non pregiudicata in alcun modo la proprietà pubblica dei beni come definiti dall'art. 53. Il museo, dotato di autonomia gestionale e di adeguate professionalità, potrebbe gestire il patrimonio culturale in via diretta e con soluzioni integrate mediante la partecipazione a un sistema di rete di musei o ad un consorzio oppure coinvolgendo associazioni o fondazioni del territorio.

²² V. approfondimenti di L. A. TARASCO, *Il patrimonio culturale*, cit., 242 ss., spec. 250-251 con riferimento alle risorse derivanti dalle sponsorizzazioni, donazioni e *Art-bonus*. V. anche la delibera della Corte dei Conti "Iniziativa di partenariato pubblico-privato nei processi di valorizzazione" (4 agosto 2016, n. 8/2016/G).

²³ Art. 101 del Codice dei beni culturali.

La riforma dell'organizzazione dei musei – incentrata su prevalenti obiettivi di decentramento – non ha escluso in alcun modo la possibilità di una gestione esternalizzata del museo, anzi l'art. 5 del d.m. 23 dicembre 2014 prevede espressamente, tra le forme di gestione, l'affidamento in gestione indiretta a soggetti privati ai sensi dell'art. 115 del Codice. Tuttavia, per i musei e gli istituti della cultura di interesse nazionale è attualmente prevalente la gestione diretta pubblica con autonomia “speciale”. La scelta per una gestione indiretta dev'essere attentamente valutata proprio in considerazione della valorizzazione dei beni culturali, attività che richiede impiego di rilevanti risorse e tecnologie innovative.

La tutela, in quanto competenza riservata dell'amministrazione centrale, conserva l'impostazione pubblicistica condizionando l'individuazione degli obiettivi di valorizzazione la cui attuazione può essere esternalizzata a privati *non profit* o a privati con fini di lucro oppure ad enti misti con possibilità più ampie di risorse, così come per i collegati servizi per il pubblico. Tuttavia, il riconoscimento di una maggiore autonomia ai musei di importanza nazionale potrebbe contribuire a rendere più diffusa la gestione diretta dei servizi e della valorizzazione con effetti sia economici, sia di ulteriore incremento di prestigio.

È possibile, quindi, tracciare alcune conclusioni: ad oggi il museo pubblico (statale, degli enti territoriali o di altri enti pubblici) è un organismo permanente e senza fini di lucro la cui disciplina dipende da quelle dell'ente pubblico a cui appartiene, diversamente dai musei privati o da entità a partecipazione mista con una particolare regolazione. L'istituto, per le molteplici relazioni con i soggetti del territorio, dovrebbe essere dotato di personalità giuridica, e non solo di un atto costitutivo e di uno statuto come previsto dalla disciplina ministeriale; l'attività è ovviamente condizionata dalle norme del Codice dei beni culturali e nel caso delle fondazioni museali anche dalle norme privatistiche.

Sarebbe possibile un nuovo inquadramento secondo l'impostazione dell'azienda come “configurazione organizzata di risorse, tecniche, umane e finanziarie, il cui sfruttamento deve essere otti-

mizzato in funzione degli orientamenti strategici²⁴ in un contesto del tutto particolare di “concorrenza” tra musei e servizi museali, assai mutevole in relazione alle preferenze del pubblico. Le risorse devono essere attentamente valutate e utilizzate, soprattutto per fini di innovazione e di attrazione di visitatori, per far fronte alle nuove richieste con iniziative adottate secondo una logica di creatività delle strategie, tipica espressione dell’iniziativa imprenditoriale.

La specializzazione del personale rappresenta un presupposto determinante, dato che spesso l’organizzazione interna dev’essere arricchita da esperti e consulenti mediante forme di collaborazione per eventi specifici, se non siano presenti le necessarie professionalità, apporto ormai indispensabile se si considera la veloce innovazione tecnologica dell’informazione (digitalizzazione, catalogazione, allestimento e strumenti multimediali di consultazione delle opere).

Proprio le carenze interne hanno giustificato l’affidamento della gestione di servizi culturali in concessione a terzi con un effettivo trasferimento di competenze non solo specialistiche, ma anche di quelle più essenziali per l’esistenza del museo, come supplenza del privato nei confronti del pubblico, dato che sono coinvolti compiti quali l’apertura del museo e, quindi, un’attività di base per la fruizione da parte dei visitatori. Lo schema concessorio si è adattato a diverse esigenze contingenti e a dinamiche imprenditoriali nel rapporto tra musei pubblici e soggetti privati.

Alcuni caratteri aziendalistici sono stati introdotti dalla riforma, inseriti nei procedimenti decisionali del museo, pur essendo necessario incrementare il collegamento tra efficacia in senso culturale (attrattività del museo per le collezioni e le mostre organizzate) e l’efficienza ed efficacia per i profili economici, a cui contribuiscono di certo le conoscenze manageriali a sostegno della valorizzazione del patrimonio museale. L’evoluzione delle procedure verso strategie basate su schemi razionali e condotte imprenditoriali dipende da valutazioni di competitività dei servizi offerti per soluzioni non occasionali ma di medio periodo, suscettibili di correzioni tenendo conto dell’andamento della domanda. La definizione moderna di missione del museo è il presupposto necessario per elaborare e attuare gli obiettivi strategici; una più

²⁴ V. L. SOLIMA, *La gestione imprenditoriale dei musei*, cit., 387 ss.

estesa autonomia consentirebbe al direttore dell'istituto scelte di gestione del personale per individuare all'esterno le professionalità necessarie da inserire stabilmente nella struttura.

Infatti, il settore museale richiederà risorse umane interne dotate di conoscenze sempre più specialistiche e interdisciplinari; vi sono alcune forme di intervento ancora oggetto di dibattito e di sperimentazione e, in particolare, il *marketing* e la gestione finanziaria, ambiti di studio che contribuiscono al superamento dell'atteggiamento di "conservazione" dell'organizzazione tradizionale.

Quindi, per molteplici aspetti, attualmente il museo evidenzia obiettivi complessi di creazione di nuovi servizi museali attrattivi e di necessaria considerazione delle preferenze del pubblico per interpretare la domanda di servizi e di quelli complementari di supporto, al fine di garantire un livello adeguato di prestazioni, possibili ricavi e finanziamenti.

5. *L'impresa museale nel futuro del museo statale ad autonomia speciale*

Si auspica l'integrazione della disciplina con l'introduzione di una più ampia autonomia di gestione per renderla effettivamente "aziendale" nella prospettiva dell'impresa museo, schema più agevole per l'innovazione. Questa possibile evoluzione comporta un'attenta valutazione di aspetti interdisciplinari, giuridici ed economici, secondo gli spunti emersi dagli studi incentrati sull'attività dei musei come attività d'impresa.

Ad oggi, la Direzione generale Musei non ha elaborato una relazione approfondita sui risultati raggiunti dai musei di rilevante interesse nazionale ad autonomia speciale; il "bilancio consuntivo" positivo potrebbe essere il presupposto per una riflessione sulla necessità di integrare la riforma riconoscendo una maggiore autonomia gestionale, aspetto determinante per il riconoscimento della dimensione aziendale. Ulteriori riflessioni potrebbero riguardare il ruolo limitato di indirizzo degli organi del museo e l'applicabilità più estesa delle procedure negoziate in caso di concessioni a terzi, invece dell'obbligo delle procedure rigide ad evidenza pubblica.

La prospettiva della gestione aziendale può rivelarsi lo schema più adeguato all'attuazione dei principi di economicità, efficienza ed effi-

cazia dell'offerta dei servizi in linea con il principio di buon andamento, superando il pregiudizio²⁵ nei confronti della redditività del patrimonio culturale come obiettivo di per sé in contrasto con gli interessi pubblici costituzionalmente protetti dall'art. 9 Cost.

La Corte costituzionale non è mai intervenuta in tema di gestione dei musei e di schemi necessariamente pubblicistici; il quadro di norme è chiaro: le scelte circa la forma di gestione diretta o indiretta spettano al legislatore che ha individuato le due soluzioni alternative nel Codice dei beni culturali, richiamate nell'art. 5 del d. m. 23 dicembre 2014. Sul punto l'art. 9 Cost. non ha certo precisato vincoli e l'art. 117, comma 2, Cost. prevede la competenza legislativa esclusiva dello Stato per la tutela dei beni culturali, mentre le scelte di valorizzazione ricadono nella potestà legislativa concorrente *ex art. 117, terzo comma, Cost.* Dal tenore dell'art. 9 Cost. si evince che la tutela dei beni culturali rientra in una competenza pubblica diffusa a cui si ricollega la finalità programmatica di promozione della cultura²⁶.

Per questa finalità non è previsto un vincolo di gestione secondo strumenti pubblicistici in via esclusiva, ma la garanzia di effettivo esercizio di attività volte al miglioramento della fruizione pubblica. Lo schema dell'impresa e l'azienda come sistema organizzato con la specifica missione di creare valore culturale ed economico, sul presupposto di un equilibrio economico e finanziario, possono contribuire all'efficienza dei servizi museali senza ricorrere costantemente all'esternalizzazione.

Come è noto, è prevalsa a lungo l'impostazione che ha ravvisato una netta separazione tra valorizzazione *ex art. 6 del Codice*, compito pubblico di rilievo costituzionale, e valutazioni di opportunità "in base ad esclusivi criteri di redditività economica" come è emerso nella riforma²⁷ del 2006. L'art. 6 del Codice dei beni culturali è stato integra-

²⁵ Per la giurisprudenza della Corte dei conti, talvolta non aggiornata circa il concetto di valorizzazione, ma ferma nella visione tradizionale della gestione pubblica di beni culturali non affidabile interamente ai privati per il rischio del fine di lucro v. A. L. TARASCO, *Il patrimonio culturale, Modelli di gestione e finanza pubblica*, cit., 153 ss.

²⁶ F. MERUSI, *Art. 9*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna, 1975, 434 ss.

²⁷ Per le modifiche del Codice dei beni culturali v. d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156 e n. 157; si rinvia al dibattito v. Camera dei Deputati, XV Legislatura, Servizio Studi,

to nel tempo e secondo l'intento di estendere la partecipazione dei privati, pur in coerenza con le finalità pubblicistiche²⁸ e il regime dei beni pubblici che non è pregiudicato, dato che i beni culturali sono parte del patrimonio dello Stato e degli enti territoriali con la possibilità di una gestione economicamente sostenibile.

L'appartenenza del bene come criterio di individuazione del soggetto competente per la gestione è criterio che si applica nei rapporti tra Stato ed enti territoriali come sussidiarietà in senso verticale e non in senso orizzontale con riferimento al ruolo primario dei privati, come chiarito dalla Corte Costituzionale²⁹. Proprio la fruibilità pubblica condiziona il regime della proprietà del bene, ma non incide sulla natura del soggetto gestore della valorizzazione che può essere anche un privato, purché l'attività sia conforme alle norme del Codice e ai principi riconducibili al servizio pubblico³⁰ e ciò vale in generale per l'adozione di schemi privatistici.

Dossier 14 giugno 2006, Il Codice dei beni culturali, 26, 30, 60, 78 e 82 in cui si legge "all'articolo 6, l'impegno a sottolineare che la valorizzazione costituisce una funzione pubblica di rilievo costituzionale, attesa la sua finalizzazione allo sviluppo della cultura, e che pertanto il suo esercizio si sottrae ad ogni valutazione di opportunità formulata in base ad esclusivi criteri di redditività economica".

²⁸ Art. 6 vigente: "1. La valorizzazione consiste nell'esercizio delle funzioni e nella disciplina delle attività dirette a promuovere la conoscenza del patrimonio culturale e ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione e fruizione pubblica del patrimonio stesso, anche da parte delle persone diversamente abili, al fine di promuovere lo sviluppo della cultura. Essa comprende anche la promozione ed il sostegno degli interventi di conservazione del patrimonio culturale. In riferimento al paesaggio, la valorizzazione comprende altresì la riqualificazione degli immobili e delle aree sottoposti a tutela compromessi o degradati, ovvero la realizzazione di nuovi valori paesaggistici coerenti ed integrati. 2. La valorizzazione è attuata in forme compatibili con la tutela e tali da non pregiudicarne le esigenze. 3. La Repubblica favorisce e sostiene la partecipazione dei soggetti privati, singoli o associati, alla valorizzazione del patrimonio culturale". Il comma 1 è stato modificato dall'art. 1, comma 1, lett. b) del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 156, e dall'art. 2, comma 1, del d.lgs. 24 marzo 2006, n. 157, e, successivamente, dall'art. 1, comma 1, lett. b) del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 62 e dall'art. 1, comma 1, lett. b) del d.lgs. 26 marzo 2008, n. 63.

²⁹ V. sentenza Corte costituzionale, 20 gennaio 2004, n. 26.

³⁰ V. art. 111, comma 3, del Codice "La valorizzazione ad iniziativa pubblica si conforma ai principi di libertà di partecipazione, pluralità dei soggetti, continuità di esercizio, parità di trattamento, economicità e trasparenza della gestione", in linea con il servizio pubblico.

Inoltre, la soluzione dell'impresa museale o del museo-azienda pubblica consentirebbe di ragionare su diverse soluzioni volte alla produzione di ricavi per sostenere le spese di gestione e gli investimenti per nuovi progetti. Spesso il rapporto tra le entrate derivanti dai biglietti di accesso al museo e dall'erogazione di servizi per il pubblico e le spese di funzionamento non presenta risultati di equilibrio. Il problema, come emerge dalla ricerca, è stato oggetto di approfondimenti in studi economici e di un limitato interesse dei giuristi che tendenzialmente si sono concentrati sugli schemi del Codice dei beni culturali e sulla riforma del 2014, senza approfondire criticamente le carenze delle norme di organizzazione per vari aspetti e i possibili interventi che potrebbero orientare l'amministrazione verso un'azione efficiente con il fine dell'economicità.

Lo schema privatistico si adatta alla doverosità dell'erogazione del servizio, principio ormai consolidato per i servizi pubblici³¹ e tanto più valido per i servizi pubblici essenziali a cui è stata ricondotta l'apertura al pubblico dei musei e dei luoghi della cultura³²; nel caso del museo, la creazione di valore³³ è incentrata sulla qualità delle prestazioni e sul loro incremento soprattutto nella prospettiva della digitalizzazione, che incentiva la fruizione e la valorizzazione, a condizione dell'equilibrio di bilancio.

Occorre considerare che in base al Codice le attività che possono essere esternalizzate non riguardano la tutela e la conservazione dei beni culturali (se non per l'esecuzione dei relativi interventi secondo le norme sugli appalti e la disciplina speciale prevista dal Codice dei contratti pubblici), ma le attività di valorizzazione. Ciò è in linea con la relazione "moderna" di natura strumentale tra tutela e valorizzazione del

³¹ Si considerino la gestione aziendale dei servizi sanitari e le diverse forme di gestione dei servizi pubblici locali anche mediante società miste.

³² V. d.l. 20 settembre 2005, n. 146, conv. l. 12 novembre 2015, n. 182, circa misure urgenti per assicurare la continuità del servizio pubblico di fruizione del patrimonio storico e artistico della Nazione, che ha inserito l'apertura al pubblico dei musei e dei luoghi della cultura tra i servizi pubblici essenziali sottoposti alla l. 12 giugno 1990, n. 146.

³³ Il tema è stato al centro dell'attenzione nel convegno LuBec 2022, Lucca, 6-7 ottobre 2022, nella sessione "La convergenza tra cultura e tecnologia e la nuova catena del valore. Esperienze a confronto", in cui hanno partecipato Promo PA Fondazione, Fondazione *Kainon* in collaborazione con imprese culturali (*Immersiva Livorno, ImmersiveExperience Art*).

patrimonio culturale, che nel tempo ha sostituito l'interpretazione statica dell'art. 9 Cost. e del relativo concetto di promozione culturale collegato esclusivamente alla tutela. Tra l'altro, l'art. 9 Cost. dev'essere interpretato coinvolgendo gli artt. 97, 41 e 118 Cost., norme che consentono di richiamare il buon andamento dell'azione amministrativa, l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico³⁴, la necessaria collaborazione tra pubblico e privato che si estende all'iniziativa economica in senso ampio.

In sostanza, i principi contenuti nelle norme costituzionali richiamate ben confortano la gestione aziendale dei musei a garanzia di efficienza, di equilibrio tra costi e ricavi ed è assolutamente compatibile con il principio di promozione culturale *ex art. 9 Cost.*

Sulla base di questo quadro normativo e dell'ormai acquisita considerazione dell'enorme valore economico, e non esclusivamente culturale, del patrimonio pubblico, è logica conseguenza il riferimento allo schema dell'impresa per le attività di gestione e di valorizzazione, al fine di incrementare le entrate e le risorse a disposizione da destinare alla tutela e alla valorizzazione. La regola della remunerazione riguarda non solo i servizi museali, ma si estende agli interventi realizzati sui beni (restauri, catalogazione, digitalizzazione, ecc.) con i finanziamenti privati, ai servizi di carattere meramente amministrativo erogati dalle amministrazioni che detengono beni culturali e al procedimento volto alla concessione dell'assicurazione per i beni culturali che devono essere spostati in occasione di esposizioni e mostre³⁵.

Il museo ad autonomia speciale ha ormai acquisito un ambito esteso di attività economiche di rilievo e inevitabilmente agisce come operatore economico, tanto più che per l'esternalizzazione di attività e la realizzazione di interventi applica le norme sulla gara pubblica; inoltre, anche le fondazioni museali, che sono enti *non profit*, possono esercitare attività strumentali di rilevanza economica.

³⁴ Queste norme costituzionali sono state interpretate un solido riferimento, v. A. L. TARASCO, *Modelli giuridici per l'incremento della redditività del patrimonio culturale: Italia, Francia e Gran Bretagna a confronto*, in AA. VV., *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, II, cit., 1608 ss.

³⁵ V. art. 48, commi 4 e 5, d.lgs. n. 42/2004. Per ampi approfondimenti v. G. MORBIDELLI, *L'assicurazione dei beni culturali e dai beni culturali*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Tutela assicurativa del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2021, 7 ss.

Queste prospettive di incremento economico superano certamente la visione tradizionale limitata ai ricavi che derivano dai biglietti di ingresso, dai canoni delle concessioni di uso e dal costo dei servizi. Inoltre, i frequenti prestiti delle opere tra i musei sono spesso gratuiti³⁶, anche se non è una soluzione imposta dal Codice, che prevede la necessità di autorizzazioni, o da altre fonti normative; sembra, invece, ben prospettabile il versamento di canoni d'uso temporaneo da parte di soggetti esterni per l'organizzazione di mostre, in linea con la disciplina generale della concessione.

Ulteriori possibili fonti di finanziamento possono consistere nell'utilizzo di "marchi"³⁷ di riconoscibilità dell'istituto museale per la sua diffusione a fini commerciali e nella concessione di diritti sulle immagini a cui si aggiunge l'incentivazione di varie forme di sponsorizzazione e di mecenatismo, soprattutto l'*Art Bonus*.

Ad oggi, il patrimonio culturale dev'essere esaminato per il contenuto intrinsecamente culturale e per la possibile produttività economica che può derivare dalla gestione, prospettiva che richiama inevitabilmente gli schemi aziendalistici anche solo al fine principale di garantire l'equilibrio di bilancio. L'impostazione dovrebbe essere al centro della politica culturale, superando i pregiudizi di presunta incompatibilità tra arte ed economia, per l'affermazione di servizi pubblici museali erogati da istituti giuridicamente autonomi e con l'utilizzazione di strumenti e misure che in concreto possono incrementare l'autonomia finanziaria e ridurre la dipendenza dai finanziamenti statali.

Il processo di riforma incentrato sull'autonomia persegue, in realtà, obiettivi di "decentramento" dei compiti, e dev'essere comunque aggiornato e integrato. Il settore necessita di una scelta più radicale per un'effettiva trasformazione dei musei statali con autonomia speciale in imprese museali con specifiche strutture e competenze tecniche

³⁶ Per le diverse soluzioni di corrispettivo che può consistere anche nella reciprocità del prestito tra musei in occasione di mostre v. P. FORTE, *I prestiti di beni culturali*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 266 ss.

³⁷ Si rinvia all'art. 19, comma 3, del Codice della proprietà industriale, d.lgs. 10 febbraio 2005, n. 30, che prevede la registrazione del marchio anche da parte delle amministrazioni pubbliche e i proventi devono essere destinati al finanziamento delle attività istituzionali o a copertura di eventuali disavanzi pregressi.

del personale interno, dato che Ales spa (società *in house* del Ministero) non è in grado di intervenire per tutte le necessità degli istituti museali. La professionalità specifica del personale contribuisce al risparmio di spesa, dato che può essere ridotta la necessità di affidare la gestione a terzi, e all'incremento delle entrate con particolare attenzione per soluzioni innovative di comunicazione pubblica per incentivare il mecenatismo e le sponsorizzazioni e per l'adeguamento dei canoni di concessione in uso dei beni per diverse iniziative in relazione al valore dei medesimi e alla riproduzione digitale delle opere delle collezioni.

Le innovazioni normative hanno progressivamente distinto la funzione di indirizzo, che consiste nella definizione delle finalità istituzionali e nell'attribuzione delle risorse, spettante prevalentemente al Ministero, dalla formulazione di strategie per attuare le finalità secondo una chiara distinzione dei compiti e delle responsabilità di uffici dirigenziali ministeriali e dei musei.

Per una maggiore autonomia dei musei occorre eliminare alcuni obblighi (intese, pareri) di coinvolgimento della Direzione generale Musei nei procedimenti di decisione e del Ministero nella gestione delle risorse umane. L'eccesso di decreti ministeriali e di competenze hanno reso assai complessi i procedimenti, che spesso includono troppi soggetti³⁸, a fronte di esigenze di semplificazione.

La collaborazione con i privati, oltre alle forme di sponsorizzazione e di mecenatismo che riducono il finanziamento pubblico, può ulteriormente contribuire all'innovazione del sistema museale e all'introduzione di strategie e meccanismi di incentivazione con vantaggi fiscali o soluzioni promozionali per le attività d'impresa nel settore³⁹. Inoltre, le associazioni di volontariato possono svolgere un ruolo significativo nel partenariato in quanto enti rappresentativi di interessi pubblici e degli utenti, così come le imprese sociali⁴⁰ con ruoli operativi e di definizione delle strategie.

³⁸ Ad es., nelle nomine dei comitati scientifici dei musei e dei consigli di amministrazione.

³⁹ Per un quadro complessivo delle fonti di finanziamento dei musei pubblici e di quelli privati v. S. DORIGO, *Il finanziamento dei musei tra risorse pubbliche e crescente coinvolgimento dei privati*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 143 ss.

⁴⁰ V. Capitolo II.

6. *Un necessario intervento normativo per un'effettiva autonomia di gestione di tipo aziendalistico e conseguenze per le altre categorie di musei pubblici*

In sostanza, per i musei statali, l'individuazione dell'ambito più adeguato di autonomia di gestione è questione ancora non risolta, dato che vi sono attuali evidenti limiti e aspetti critici; l'intricato contesto normativo consiste in un insieme corposo di regole di organizzazione contenute in diversi (e troppi) regolamenti e decreti con veloci modifiche che hanno integrato l'iniziale riforma del 2014, ancora prima di essere pienamente applicata e con problemi interpretativi.

La dimensione giuridica delle problematiche e le dinamiche istituzionali suscitano preoccupazione, dato che non sembra individuabile un indirizzo lineare, nonostante l'origine risalente delle difficoltà che i tentativi di riforma non hanno risolto, soprattutto perché le innovazioni non sono state completate e con difficoltà attuate. Inoltre, gli interventi e le strategie previste dal PNRR possono aver contribuito a suscitare conflitti per i cambiamenti in atto⁴¹.

La riforma e le innovazioni introdotte necessitano di un completamento mediante aggiustamenti della disciplina sull'organizzazione e il riconoscimento di nuovi profili di autonomia per i musei statali, soprattutto per quelli ad autonomia speciale; questi ultimi, in costante rapporto conflittuale con il Ministero, sono ormai istituti di alta cultura con creatività e capacità interne di gestione dirigenziale che in realtà sembrano essere soprattutto "frenate" da scelte centralizzate (personale, risorse e misure di razionalizzazione) e da principi di gerarchia.

Sarebbe, quindi, opportuna la ricostruzione di una disciplina organica per definire le modalità di gestione con alcune innovazioni. Per il caso dei musei-ufficio afferenti alla Direzione regionale Musei e alla Direzione generale, nuove norme potrebbero prevedere spazi di autonomia decisionale e di semplificazione dei procedimenti. Una maggiore autonomia di gestione e di programmazione sarebbe necessaria per i musei di rilevante interesse nazionale, mediante l'attribuzione di personalità giuridica e l'applicazione espressa dello schema dell'impresa in senso proprio, basata su regole aziendalistiche e norme di diritto privato.

⁴¹ V. M. CAMMELLI, G. PIPERATA, *op. ult. cit.*, 1.

La scelta di rendere il museo un'impresa sarebbe effettivamente in linea con la *ratio* iniziale della riforma del 2014, volta ad attribuire ai direttori dei musei ad autonomia speciale compiti manageriali secondo criteri aziendalistici e di *accountability*, comunque in coerenza con gli interessi pubblici e la tutela dei beni culturali.

La gestione aziendale è uno schema neutro che può essere adattato a contesti diversi per le scelte di organizzazione e di missione dell'ente in quanto razionalizza il rapporto tra efficacia (rapporto tra obiettivi e risultati), efficienza (risorse utilizzate e risultati) ed economicità (risorse a disposizione e quelle in concreto utilizzate) e nel caso del patrimonio culturale per finalità di miglioramento dei servizi erogati con la gestione diretta, della fruibilità pubblica e della valorizzazione nonché del risparmio di risorse.

In effetti, la possibile attribuzione di caratteri propri dell'impresa privata all'organizzazione museale per consentire una positiva attuazione dell'autonomia e dell'impostazione manageriale, ha un riscontro giuridico nel principio di economicità che accomuna l'art. 2082 c. c. sull'imprenditore⁴² all'art. 2, comma 1, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, "Norme generali sull'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche", applicabili alla dirigenza degli istituti museali⁴³. La nozione privatistica di economicità non è semplicemente riconducibile al fine di lucro ed il principio è stato richiamato da di-

⁴² Sulle forme organizzative dell'attività imprenditoriale, v. G. MARASÀ, *L'imprenditore, Artt. 2082-2083*, in F. D. BUSNELLI, G. PONZANELLI (diretto da), *Il Codice Civile Commentario*, Giuffrè, Milano, 2021, 71 ss.; per la giurisprudenza sulla funzione organizzativa dell'imprenditore, compito ad esso riservato v. P. PITTEr, *Art. 2082*, in G. CIAN, A. TRABUCCHI (a cura di), *Commentario al Codice Civile*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, 2021, 2292 ss.

⁴³ Il d.lgs. n. 165/2001 è richiamato espressamente nel d.m. 23 dicembre 2014 sull'organizzazione e il funzionamento dei musei statali e gli artt. 16 e 17 sulla dirigenza generale e non generale sono applicabili al settore; tuttavia, vi sono alcune regole di deroga per il conferimento di incarichi di direzione degli istituti della cultura di rilevante interesse nazionale (art. 14, comma 2-*bis* del d.l. 31 maggio 2014, n. 83 (conv. l. 29 luglio 2014, n. 106), oggetto di un contenzioso assai noto e per approfondimenti v. G. RICCI, *Il conferimento dell'incarico di direttore di museo: devoluzione della controversia al giudice ordinario e ipotesi di tutele accordabili all'aspirante ingiustificatamente pretermesso*, in *Aedon*, 2021, n. 2, che esamina anche la discussa posizione del Consiglio di Stato.

scipline inerenti agli enti pubblici economici insieme al concetto di efficienza, che è ben distinto.

Infatti, efficienza ed economicità non sono coincidenti e ciò emerge già in alcune risalenti esperienze delle partecipazioni statali e di enti pubblici economici (imprese in senso proprio) le cui discipline richiamavano l'economicità da intendersi sia come efficiente utilizzazione delle risorse disponibili, sia come necessario equilibrio economico sostanziale tra costi e ricavi, bilanciamento tra spese ed entrate. Questo criterio nel tempo è stato interpretato come carattere comune alle imprese private e a quelle pubbliche, anche in attuazione della Costituzione economica⁴⁴.

Un'attenta analisi del criterio dell'economicità nel d.lgs. n. 165/2001, diverso dal principio richiamato dall'art. 1 della l. 7 agosto 1990, n. 241 che si ricollega ai principi generali di imparzialità e di buon andamento e all'obbligo di corretto utilizzo delle risorse e dei mezzi, rivela un contenuto che si riferisce all'organizzazione⁴⁵ e non all'azione amministrativa, e che richiama regole del Codice Civile sui rapporti di lavoro privato nell'impresa. Questa diversa impostazione avvicina l'economicità di gestione all'equilibrio economico delle attività imprenditoriali, tanto più che l'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 richiama la disciplina dell'impresa in generale⁴⁶ e l'art. 2082 c.c. è ovviamente incluso; quindi, il criterio dell'economicità dev'essere riferito a quello tipico dell'impresa, come autosufficienza economica, interpretazione confermata da studi sull'organizzazione a confronto con il modello dell'impresa⁴⁷.

⁴⁴ I criteri di economicità sono stati richiamati dagli artt. 3, comma 1, l. 22 dicembre 1956, n. 1589 sulle partecipazioni statali, 3, comma 1, n. 1, della l. 6 dicembre 1962, n. 1643 (Enel) e 2, comma 1, l. 17 maggio 1985, n. 210 (Ferrovie dello Stato); il contesto normativo evidenziava già la distinzione tra economicità ed efficienza e per approfondimenti v. P. CERBO, *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, cit., 32 ss.

⁴⁵ Questa impostazione era già inizialmente presente nel d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 nel testo modificato dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 che è parte del vigente d.lgs. 165/2001.

⁴⁶ Disposizioni del capo I, titolo II, del libro V del Codice Civile e delle leggi sui rapporti di lavoro subordinato.

⁴⁷ V. P. CERBO, *op. cit.*, 46 ss. L'Autore approfondisce l'interpretazione dell'economicità in senso imprenditoriale esaminando la *ratio* della riforma

Sono, quindi, individuabili ulteriori spunti interpretativi, basati sull'approfondimento del d.lgs. n. 165/2001, che riguardano l'autonomia riconosciuta alla dirigenza⁴⁸ nelle scelte organizzative di gestione della struttura di appartenenza (ufficio e personale) per ottenere i migliori risultati possibili di gestione a cui si ricollega l'ambito di responsabilità, tanto da poter avvicinare questa autonomia alla libertà d'impresa sulla base del criterio di economicità⁴⁹.

L'organizzazione dei pubblici uffici, e non solo delle imprese pubbliche, dev'essere impostata secondo economicità nel senso di applicazione di regole di razionalizzazione della spesa⁵⁰ e di miglior utilizzo

dell'organizzazione pubblica e del pubblico impiego, volta alla razionalizzazione della spesa e all'adeguato utilizzo dei fattori produttivi.

⁴⁸ Per questa impostazione ormai consolidata, cfr., F. MERLONI, *Amministrazione 'neutrale' e 'amministrazione imparziale' (a proposito dei rapporti tra politica e amministrazione)*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 329 ss.; G. ARENA, *Amministrazione autonoma e responsabile*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2003, 263 ss.; F. MERLONI, *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, il Mulino, Bologna, 2006. In generale, per l'autonomia organizzativa v. M. S. GIANNINI, *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in M. S. GIANNINI, *Scritti*, III, Giuffrè, Milano, 2003, 358 ss. e in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, n. 4.

⁴⁹ Secondo P. CERBO, *op. cit.*, 185 ss., "L'autonomia riconosciuta al dirigente partecipa della medesima natura (imprenditoriale) del potere: in tale contesto il dirigente non è dunque solo titolare di un potere organizzativo a carattere imprenditoriale, ma più radicalmente gode di un'autonomia analoga a quella dell'imprenditore (usualmente, libertà d'impresa)" fondata sugli artt. 97 e 41 Cost., norme che avrebbero una *ratio* comune e che "smettono perciò di essere contrapposte e 'convivono' all'interno dell'organizzazione pubblica". Per questa considerazione, v. M. RUSCIANO, *Giannini e il pubblico impiego*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1143 ss., che individua un parallelismo tra le due disposizioni in quanto riconoscono il potere di organizzazione al soggetto – datore di lavoro pubblico o privato – che deve gestire un apparato. Per approfondimenti riguardo al dirigente pubblico come imprenditore v. P. CERBO, *op. cit.*, 220 ss. e sul potere imprenditoriale nell'organizzazione dell'amministrazione v. 247 ss.; per il nuovo rapporto tra autorità politica titolare della funzione di indirizzo e controllo e la dirigenza amministrativa v. C. CHIAPPINELLI, *La programmazione di Governo e nei Ministeri*, in C. CHIAPPINELLI, L. CONDEMI, M. C. CIPOLLONI, *Programmazione, Controlli, Responsabilità nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, 2010, 74 ss.

⁵⁰ Per il rilevante impatto delle discipline di razionalizzazione della spesa pubblica a partire dalla l. 24 dicembre 2012, n. 243 in conseguenza delle regole economico-finanziarie dell'UE e della riforma costituzionale con l.cost. 20 aprile 2012, n. 1 di modifica degli artt. 81, 97, 117 e 119 Cost., sulle funzioni pubbliche ed il progressivo ritorno

dei fattori produttivi⁵¹, secondo il “paradigma dell’efficienza” dell’amministrazione⁵², schema che è adottato anche dall’imprenditore per garantire l’equilibrio economico, presupposto dell’organizzazione stabile d’impresa. L’interpretazione che riconosce un ambito di libertà d’impresa al dirigente pubblico⁵³ nell’organizzazione dell’ufficio a cui è preposto, responsabile dei risultati con le risorse a disposizione, può contribuire ad affermare l’opportunità di una maggiore autonomia per i direttori dei musei di rilevante interesse nazionale, tenendo conto che afferiscono ad un ufficio dirigenziale. La ricostruzione può favorire il riconoscimento di un potere decisionale adeguato ad introdurre innovazioni nella gestione dell’istituto e del patrimonio culturale per mi-

del “centralismo amministrativo-finanziario” v. R. URSI, *Le stagioni dell’efficienza, I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, cit., 398 ss.; v. anche M. PASSALACQUA, «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, in *www.amministrazioneincammino.luiss.it*, 12 maggio 2012; A. MORRONE, *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, in *www.rivistaaic*, 24 gennaio 2014; G. LO CONTE, *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015.

⁵¹ Art. 1, comma 1, lett. a) - c), del d.lgs. n. 165/2001. Peraltro, l’economicità è distinta dal concetto di pareggio di bilancio, e ciò può essere confermato ad es. dall’art. 3, comma 1-*bis*, del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502: “In ragione del perseguimento dei loro fini istituzionali le unità sanitarie locali si costituiscono in aziende con personalità giuridica pubblica e autonomia imprenditoriale; la loro organizzazione ed il funzionamento sono disciplinati con atto aziendale di diritto privato, nel rispetto dei principi e criteri previsti da disposizioni regionali. L’atto aziendale individua le strutture operative dotate di autonomia gestionale o tecnico-professionale, soggette a rendicontazione analitica”; per gli organi v. art. 1, commi 1-*quater* e ss. Lo schema aziendalistico impone che l’attività si conformi a criteri di efficacia, efficienza ed economicità (equilibrio come autosufficienza economica sostanziale) e al rispetto del vincolo di bilancio mediante l’equilibrio (sostanziale) di costi e ricavi, compresi i trasferimenti di risorse finanziarie che risolvono eventuali passività e consentono l’equilibrio contabile.

⁵² Si rinvia a R. URSI, *op. cit.*, 423 ss., con riferimento alla novella dell’art. 97 COST.; G. BOTTINO, *Il nuovo art. 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 691 ss.

⁵³ P. CERBO, *op. cit.*, 190; 345. L’Autore sottolinea che, dopo il d.lgs. n. 165/2001, nell’amministrazione devono coesistere indirizzo politico, risultato e libertà d’impresa. La componente politica interviene nella disciplina dell’organizzazione, ad es. mediante regolamenti, ma senza interferire con le scelte organizzative tipiche del dirigente pubblico che sarebbero simili a quelle dell’imprenditore. In sostanza, per il potere organizzativo del dirigente pubblico è prevista una disciplina simile a quella dell’imprenditore privato, senza che rilevino la qualità pubblica della struttura organizzata, gli interessi perseguiti e l’attività finale.

gliorare i risultati (diversi dai ricavi) della tutela e della valorizzazione, in coerenza con l'ampia flessibilità prevista⁵⁴ dall'art. 2 del d.lgs. n. 165/2001 e l'ambito di scelta strategica previsto per un ufficio dirigenziale di diritto pubblico.

Peraltro, alcuni profili di organizzazione in senso imprenditoriale possono essere individuati proprio nell'art. 111 del Codice in tema di attività di valorizzazione dei beni culturali, che consistono "nella costituzione ed organizzazione stabile di risorse, strutture o reti, ovvero nella messa a disposizione di competenze tecniche o risorse finanziarie o strumentali, finalizzate all'esercizio delle funzioni ed al perseguimento delle finalità indicate all'articolo 6" a confronto con l'art. 2082 c. c.

All'organizzazione pubblica tradizionale non è, come è noto, inapplicabile la logica aziendalistica, se pensiamo al processo di privatizzazione a partire dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 e alle successive integrazioni *ex* d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 e modifiche, funzionalizzata ad interessi pubblici; di certo, la questione è più complessa se consideriamo l'aspetto del rischio d'impresa, non immediatamente riconducibile all'ambito dell'amministrazione pubblica e al caso dei musei pubblici. Tuttavia, il controllo della *performance* e dei risultati può ritenersi fonte di un rischio rilevante per i dirigenti responsabili della gestione che in concreto assumono una posizione analoga a quella dell'imprenditore; in particolare, le attività museali e di valorizzazione dei beni culturali comportano margini di rischio se si considera una certa imprevedibilità dei comportamenti dei visitatori circa le preferenze e le valutazioni di una collezione o di una nuova mostra.

Queste considerazioni di efficace comparazione tra il potere organizzativo pubblico e quello dell'imprenditore⁵⁵, possono confortare la gestione imprenditoriale dei musei ad autonomia speciale; il direttore già agisce con alcuni compiti manageriali e d'iniziativa, ma è ancora confinato nella logica di dipendenza dal Ministero.

È vero che l'indirizzo politico nell'organizzazione si manifesta mediante l'adozione di atti organizzativi e di regolamenti che hanno notevolmente inciso sulla vigente configurazione a partire dal 2014, come

⁵⁴ V. art. 1, comma 1, "b) ampia flessibilità, garantendo adeguati margini alle determinazioni operative e gestionali" di organizzazione degli uffici e gestione dei rapporti di lavoro *ex* art. 5, comma 2.

⁵⁵ Espressione di libertà d'impresa *ex* art. 41 Cost.

soluzione di compromesso tra l'impostazione tradizionale e l'urgenza di innovazioni. Tale contesto se necessario in una prima fase di transizione per meglio innovare il sistema museale nazionale, ormai evidenzia esigenze di intervento di completamento della riforma per un orientamento meno ambiguo e più deciso verso l'impresa museale. Da questa evoluzione potrebbero derivare conseguenze positive per i musei-ufficio non dirigenziali, nel senso di promozione di uno spazio di (limitata) autonomia rispetto al vigente assetto, soluzioni di semplificazione delle procedure e dei rapporti con le Direzioni regionali e con la Direzione generale Musei.

I musei civici, disciplinati da un diverso contesto di norme e di atti degli enti territoriali, affrontano la sfida dell'accreditamento per essere inseriti nel sistema museale nazionale con diversi risultati a seconda delle capacità organizzative, delle risorse finanziarie disponibili e della rilevanza dell'ente di appartenenza con differenze molto evidenti tra Comune-città d'arte e Comuni meno noti. La soluzione del museo statale ad autonomia speciale con una gestione diretta aziendalistica potrebbe contribuire ad estendere il modello ai musei degli enti locali, che, peraltro, da tempo hanno adottato soluzioni alternative alla tradizionale gestione diretta in economia.

L'autonomia speciale nella prospettiva di effettiva impresa museale sarebbe comunque coerente con i principi generali già esistenti per il potere organizzativo dei dirigenti, pur considerando le particolarità del settore dei beni culturali volto al perseguimento di interessi pubblici e allo sviluppo della fruizione pubblica mediante la prestazione di diversi servizi ai visitatori. Peraltro, il concetto economico di azienda pubblica non coincide con il concetto giuridico di ente pubblico con personalità giuridica e, quindi, s'impone una particolare attenzione nell'interpretazione; così occorre distinguere tra l'economicità nell'organizzazione e nell'attività amministrativa e l'economicità nelle attività d'impresa.

L'evoluzione verso l'impresa museale come forma di efficiente gestione diretta – ovviamente senza fini di lucro in senso stretto, ma con l'obiettivo dell'economicità e del parziale autofinanziamento, considerata l'entità delle risorse necessarie che richiederà sempre il sostegno pubblico – potrà comunque ridurre la dipendenza dall'esternalizza-

zione a terzi⁵⁶ di attività tipicamente museali, certamente necessaria nella fase di avvio dell'ammodernamento. Per le considerazioni illustrate la gestione imprenditoriale sarebbe, quindi, una logica conseguenza della riforma del 2014, che dev'essere ripensata ed integrata alla luce dei risultati raggiunti dagli istituti ad autonomia speciale.

L'impresa museale potrebbe eventualmente avvalersi di uno schema societario a partecipazione pubblica in cui l'amministrazione è socio unico che detiene il controllo diretto, come nel caso della nota Ales spa "Arte, Lavoro e Servizi"⁵⁷, e, quindi, di una società strumentale, soluzione sperimentata da alcuni Comuni per la gestione dei servizi museali⁵⁸.

In conclusione, ad oggi sono ancora evidenti rilevanti esigenze di innovazione per l'organizzazione e la gestione dei musei pubblici (statali e non statali), se l'attuale indirizzo politico intende perseguire davvero l'obiettivo di inserire il sistema museale italiano nel panorama internazionale della *Museum Industry*. Un ulteriore intervento sulla disciplina giuridica dovrebbe essere in linea con la concezione moderna di museo che non esclude l'iniziativa economica e la produttività del patrimonio culturale, ormai da anni affermata in atti e raccomandazioni di enti europei ed internazionali. Peraltro, l'attuazione della riforma del 2014 ha certamente prodotto risultati positivi, concreto presupposto del suo completamento.

Il legislatore e il Ministero della Cultura dovranno accelerare il processo di innovazione, soprattutto dopo la crisi conseguente alla pandemia, contesto che dovrebbe aver suscitato non solo interventi in

⁵⁶ La gestione aziendale diretta dei beni culturali e dei musei non sarebbe incompatibile con l'affidamento a privati mediante l'esternalizzazione di specifici servizi; i due modelli possono essere utilizzati a seconda delle concrete opportunità, ma sul presupposto del controllo della conservazione dei beni da parte del Ministero tramite le competenti articolazioni. Tuttavia, è evidente che nel tempo l'esternalizzazione reiterata di fatto ostacola l'integrazione della struttura interna al fine della gestione diretta di un servizio.

⁵⁷ La Società *in house* (art. 16 del d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175) del Ministero che detiene il 100% del pacchetto azionario, esercita attività di supporto alla conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale e agli uffici tecnici e amministrativi con personale altamente specializzato.

⁵⁸ V. ad es. *Zatema* srl, società strumentale di Roma Capitale.

regime di urgenza⁵⁹, ma anche riflessioni per modelli giuridici di gestione più efficaci. Gli schemi dell'amministrazione dei musei devono essere revisionati con attenzione a partire dalle modalità di reclutamento e formazione del personale, a fronte dell'innovazione tecnologica e delle nuove strategie di comunicazione, modificando i criteri dell'organizzazione e le modalità operative.

Un impulso rilevante all'innovazione potrà derivare da alcune linee di intervento indicate dal Piano nazionale di ripresa e resilienza per la "missione cultura"⁶⁰, che ha comportato l'introduzione di apposite strutture ministeriali competenti per l'attuazione, quali la Soprintendenza speciale⁶¹, struttura centrale per coordinare procedimenti complessi, e l'Unità di missione⁶², ufficio di livello dirigenziale generale presso il Segretariato generale che ha compiti di responsabilità di coordinamento, monitoraggio e di rendicontazione dei progetti. Ad

⁵⁹ Si rinvia al d.l. 19 maggio 2020, n. 34, che prevede il c.d. "pacchetto cultura" (artt. 182-184) di sostegno finanziario mediante il fondo emergenze per imprese e istituzioni culturali e, in particolare, per i musei statali e per quelli non statali (art. 183, comma 2), al d.l. 31 maggio 2021, n. 77 (conv. in l. 29 luglio 2021, n. 108) piano nazionale di ripresa, accelerazione e snellimento delle procedure che include riferimenti al settore culturale. Sono stati, inoltre, previsti finanziamenti straordinari dai d.m. n. 297 e n. 372 del 2020 anche per i musei non statali e per gli organizzatori di mostre. Sulla redditività del patrimonio culturale anche in relazione agli effetti negativi della pandemia v. A. L. TARASCO, *Profit or not for profit: That is the question. La gestione del patrimonio culturale in Italia e Regno Unito*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 210 ss.

⁶⁰ Si rinvia al documento del Ministero della Cultura "Attuazione delle misure del PNRR", dicembre 2021; dalla tabella di sintesi degli interventi di competenza emergono riforme che coinvolgono direttamente i musei: nella Misura 1 "Patrimonio culturale per la prossima generazione" vi sono "Strategie e piattaforme digitali", "Rimozione delle barriere fisiche e cognitive dei musei, biblioteche e archivi" e "Migliorare l'efficienza energetica". Nella Misura 3 "Industria culturale e creativa 4.0" è inserita la "Capacity building per gli operatori della cultura per gestire la transizione digitale e verde". La Misura 2 riguarda invece la "Rigenerazione di piccoli siti culturali, patrimonio culturale religioso e rurale". Queste tematiche sono state esaminate nel convegno LuBec 2022 con riferimento al piano nazionale "Borghi" e al supporto dei luoghi della cultura con le risorse previste dal PNRR.

⁶¹ V. art. 29 del d.l. 31 maggio 2021, n. 77. La Soprintendenza speciale è affidata al direttore generale Archeologia, Belle Arti e Paesaggio.

⁶² Prevista dall'art. del d.p.c.m. 24 giugno 2021, n. 163; v anche art. 8 del d.l. n. 77 del 2021.

altri uffici specifici spettano l'attuazione di progetti di competenza del Ministero e, ad es., la Direzione generale musei è competente per i progetti in tema di accessibilità e di efficienza energetica degli istituti della cultura e alla *Digital Library* spetta il progetto di diffusa digitalizzazione.

Proprio per la digitalizzazione⁶³ è stato istituito nel 2021 un nuovo istituto di ricerca e di cultura, il "Museo nazionale d'arte digitale"⁶⁴, come progetto innovativo volto a creare una struttura di coordinamento delle iniziative di digitalizzazione di opere d'arte e di uso di riproduzioni digitali autenticate. Gli investimenti previsti dal PNRR per le riforme consentiranno l'attuazione di ulteriori strategie e di un processo di digitalizzazione delle collezioni accelerato per aumentare le risorse culturali disponibili, la catalogazione e la loro conoscenza (piattaforme digitali, sistema di certificazione dell'identità digitale per i beni culturali, piano nazionale di digitalizzazione) e migliorare la formazione del personale⁶⁵ dei musei.

Si accenna alla nuova classificazione dei musei europei per le attività esercitate in recenti settori creativi, che include non solo i musei con collezioni di opere d'arte e di altri beni culturali reali, ma anche i musei del recente presente e del futuro: il museo digitale che riproduce le opere esistenti e il museo del "metaverso", un'evoluzione del prece-

⁶³ Il primo piano triennale di digitalizzazione dei musei e dei luoghi della cultura risale al luglio 2019, inserito anche nel Piano digitale nazionale; v. decreto dirigenziale 19 luglio 2019, n. 896. Inoltre, nel 2020 la piattaforma Ag-ID ha consentito l'avvio della gestione completamente digitale del Sistema nazionale dei musei a cui hanno aderito le Regioni in relazione all'attuazione del d.m. n. 113/2018 sui livelli minimi di qualità. La digitalizzazione dovrebbe migliorare i servizi mediante il Catalogo dei servizi museali, creazione di modelli in 3D, *Business Intelligence* e *Big Data*, azioni di *customer satisfaction* e monitoraggio della qualità dei servizi, guide museali personalizzate per coinvolgere il pubblico, ecc. V. A. LAMPIS, *La riforma dei musei statali spinge a una nuova governance delle istituzioni culturali*, cit., 181-182. Quindi, vi sono stati veloci adeguamenti anche in conseguenza degli effetti delle chiusure dei musei per la pandemia. Infatti, un'indagine dell'Istat del 23 dicembre 2019 evidenziava la rilevante incompletezza della digitalizzazione del patrimonio dei musei italiani e il limitato utilizzo di tecnologie interattive e strumenti digitali per arricchire le visite e l'attrattività per il pubblico; v. www.istat.it.

⁶⁴ Istituito dal d.p.c.m. 24 giugno 2021, n. 163, con sede a Milano.

⁶⁵ Le professionalità coinvolte sono il curatore di mostre, l'educatore per la didattica, il responsabile della comunicazione e il responsabile della digitalizzazione.

dente come riproduzione di una realtà artistica puramente virtuale (opere come prodotti virtuali di artisti, scenografi, ecc.) per nuovi percorsi di “immersione” dei visitatori mediante strumenti telematici e digitali. Questo modello di museo comporta un’esperienza di diverso coinvolgimento del visitatore, che può entrare in un laboratorio multimediale, e di apprendimento la cui componente essenziale è l’originalità e l’innovatività, aspetti che attraggono un pubblico numeroso, suscitando anche diverse perplessità se consideriamo l’insostituibile rapporto tra impatto visivo, creatività e fruizione dell’opera d’arte nella visita che consente l’osservazione del reale.

I musei pubblici e il “museo del futuro” dovranno, inoltre, tener conto della nuova definizione ICOM presentata nella conferenza di Praga dell’agosto 2022, espressione del ripensamento costante che caratterizza questo importante riferimento internazionale⁶⁶. La definizione ribadisce la stabilità del museo come istituzione secondo una specifica dimensione giuridica, una programmazione culturale di qualità e servizi museali come servizi pubblici. L’assenza del fine di lucro non sarebbe in realtà un elemento costitutivo, anche applicando forme di partenariato, purchè i ricavi siano investiti nelle attività tipiche del museo e comunque gli introiti derivino da fonti eticamente accettabili.

Nell’inquadramento già noto, la nuova definizione di museo inserisce al primo posto l’attività di ricerca e una concezione aperta delle collezioni composte non solo da opere d’arte reali, ma anche virtuali; inoltre, la definizione include l’interpretazione come capacità del museo di trasmettere valori mediante scelte di allestimento, mostre “immersive” e la comunicazione di contenuti culturali in linea con la missione tipica. Inoltre, il nuovo testo richiama l’accessibilità e l’inclusività, concetti che vanno oltre le nozioni di apertura al pubblico e di fruibilità in senso tradizionale. Il museo è considerato istituzione, ma anche “laboratorio” di ricerca e di comunicazione di nuovi contenuti digitali e virtuali, superando le differenze tra le diverse posizioni ideologiche e nel rispetto dell’ambiente per uno sviluppo sostenibile. Questa recente prospettiva comporta un’evoluzione della missione del museo in quanto istituto della cultura e di ricerca, con la conseguenza che il museo di rilevante interesse nazionale può essere considerato

⁶⁶ Si rinvia a www.icom-italia.org.

un'“istituzione di alta cultura” pienamente equiparabile alle università e alle accademie *ex art. 33*, comma 6, Cost., disposizione che riconosce a questi enti “il diritto di darsi ordinamenti autonomi nei limiti stabiliti dalle leggi dello Stato”, meritevole di particolare attenzione.

La partecipazione alle iniziative del museo è estesa alla comunità e agli enti locali, alle università per la ricerca, agli enti del Terzo settore e agli operatori economici, soprattutto imprese culturali. Sono, quindi, necessarie adeguate professionalità tecniche, operative e amministrative e nuove competenze per i direttori che dovranno elaborare progetti innovativi per esperienze diversificate e con obiettivi diversi a seconda delle categorie di utenti; l'apporto continuativo della tecnologia favorirà una conoscenza più estesa delle collezioni e dei beni conservati nei depositi. Peraltro, i contenuti digitali sono utilizzabili per l'attività di ricerca, al centro dell'attenzione nella nuova definizione ICOM di museo.

Il sistema museale nazionale è, quindi, coinvolto da un'innovazione tecnologica complessiva e dalla domanda diffusa di nuove esperienze di fruizione pubblica, che richiedono forme di gestione più efficienti e agevoli con soluzioni inevitabilmente sempre più vicine al modello dell'impresa museale.

BIBLIOGRAFIA

- AA. VV., *Beni culturali e imprese, Una collaborazione «virtuosa» tra pubblico e privato*, Editori Riuniti, Roma, 2002
- AA. VV., *Fondazioni bancarie e cultura: un impegno di valore*, Sperling & Kupfer Editori, Milano, 2006
- ACCETTURA B., *Valorizzazione del patrimonio culturale e nuovi modelli per lo sviluppo dei territori*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2015
- ADORNO T., HORKHEIMER M., *Dialektik der Aufklärung*, 1944, Fisher, Frankfurt, 1969, ristampa 1988
- AICARDI N., *L'ordinamento amministrativo dei beni culturali, La sussidiarietà nella tutela e nella valorizzazione*, Giappichelli, Torino, 2002
- AINIS M., *Lo statuto giuridico dei musei*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 393 ss.
- AINIS M., FIORILLO M., *I beni culturali*, in S. CASSESE (a cura di), *Trattato di diritto amministrativo*, Parte speciale, II, Giuffrè, Milano, 2003, 1449 ss.
- ALBISINNI F. G., *L'affidamento in concessione dei servizi culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 1107 ss.
- ALIBRANDI T., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 1978
- ALIBRANDI T., FERRI P., *I beni culturali e ambientali*, Giuffrè, Milano, 1985
- ALIBRANDI T., *Beni culturali, I) beni culturali e ambientali*, in *Enc. giur.*, V, Treccani, Roma, 1988, 1 ss.
- ALIBRANDI T., *Musei*, in *Enc. giur.*, XX, Treccani, Roma, 1990, 1 ss.
- ALIBRANDI T., *I musei italiani fra pubblico e privato*, in *Foro amm.*, 1995, 2879 ss.
- ALIBRANDI T., *Valorizzazione e tutela dei beni culturali: il ruolo dello Stato*, in *Foro amm.*, 1998, 1641 ss.
- AMOROSINO S., *Il nuovo ordinamento dei musei statali*, in *Urb. App.*, 2015, 997 ss.
- AMOROSINO S., *Il partenariato pubblico privato dalle teorie giuridiche alla realtà del Codice dei contratti pubblici (e del decreto correttivo n. 56/2017)*, in *Urb. App.*, 2017, 617 ss.
- AMOROSINO S., *Diritto dei beni culturali*, Cedam, Wolters Kluwer, Milano, 2019
- ANDREOLI S., BRAU R., DE MAGISTRIS V., *La valutazione economica dei beni culturali: il metodo della Contingent Valuation*, in V. SANTAGATA (a cura di), *Economia dell'Arte*, Utet, Torino, 1998, 254 ss.
- ANTONIAZZI S., *Società miste e servizi pubblici locali, Esperienze nazionali e modello europeo*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017

- ANTONIAZZI S., *Conservazione dei beni culturali e mecenatismo: competenze, alcuni profili di confronto con l'ordinamento spagnolo e il caso dell'Art Bonus*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2018, 887 ss.
- ANTONIAZZI S., *Contratti pubblici e beni culturali: specialità della disciplina e obiettivi di tutela, di conservazione e valorizzazione*, in AA. VV., *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 35 ss.
- ANTONIAZZI S., *Aiuti di Stato e giurisdizione esclusiva. Critiche e spunti per un'estensione*, in *Dir. proc. amm.*, 2020, 966 ss.
- ARENA G., *Amministrazione autonoma e responsabile*, in *Lav. pubbl. amm.*, 2003, 263 ss.
- ARENA G., *Un approccio sistemico all'amministrazione condivisa*, in G. ARENA, M. BOMBARDELLI (a cura di), *L'amministrazione condivisa*, Quaderni della Facoltà di Giurisprudenza, Università di Trento, n. 62, Editoriale Scientifica, Napoli, 2022, 1 ss.
- ARISI M., *Riproduzioni di opere d'arte visive in pubblico dominio: l'articolo 14 della Direttiva (EU) 2019/790 e la trasparenza in Italia*, in *Aedon*, 2021, n. 1
- ASPRONI P., *Privati, imprese, enti e cultura*, in T. S. MUSUMECI (a cura di), *La cultura ai privati, Il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, Cedam, Padova, 2012, 177 ss.
- BAGDADLI S., *Il museo come azienda, Management e organizzazione al servizio della cultura*, Etas, Milano, 2000
- BAGDADLI S., *Le reti di musei. L'organizzazione a rete per i beni culturali in Italia e all'estero*, Egea, Milano, 2001
- BAIA CURIONI S., *I processi di produzione del valore nei musei*, in *Aedon*, 2008, n. 2
- BAIA CURIONI S., FORTI L., *Note sull'esperienza delle concessioni per la gestione del patrimonio culturale in Italia*, in *Aedon*, 2009, n. 3
- BAIA CURIONI S., *I processi di produzione di valore nei musei*, in M. MONTELLA, P. DRAGONI (a cura di), *Musei e valorizzazione dei beni culturali. Atti della Commissione per la definizione dei livelli minimi di qualità delle attività di valorizzazione*, Clueb, Bologna, 2010, 250 ss.
- BAIA CURIONI S., *A proposito di Grande Brera*, in *Aedon*, 2012, n. 3
- BALDI C. E., *Disciplina comunitaria degli aiuti di Stato e politica culturale europea. Le incoerenze di un sistema fortemente burocratizzato*, in *Aedon*, 2014, n. 3
- BALDI C. E., *Finanziamento della cultura e regole della concorrenza, Nuove prospettive dal ripensamento della Commissione europea*, in *Aedon*, 2016, n. 3
- BARBATI C., *Decentramento e beni culturali tra tutela e valorizzazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 1997, 388 ss.

- BARBATI C., *Nuova disciplina dei beni culturali e ruolo delle autonomie*, in *Aedon*, 2000, n. 2
- BARBATI C., *Commento art. 7*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio, Commento al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche*, il Mulino, Bologna, 2007, 94 ss.
- BARBATI C., *Commento all'art. 111*, in M. Cammelli (a cura di), *Il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, cit., 436 ss.
- BARBATI C., *Esternalizzazioni e beni culturali: le esperienze mancate e le prospettive possibili (dopo i decreti correttivi del Codice Urbani)*, in C. MIGNONE, G. PERICU, F. A. ROVERSI MONACO (a cura di), *Le esternalizzazioni*, Bononia University Press, Bologna, 2007, 205 ss.
- BARBATI C., *L'impresa museale: la prospettiva giuridica*, in *Aedon*, n. 1, 2010
- BARBATI C., *Organizzazione e soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, Il Mulino, Bologna, 2017, 65 ss.
- BARBATI C., *Patrimonio culturale, ricerca e formazione: rapporti da costruire*, in *Aedon*, 2019, n. 3
- BARBATI C., *Organizzazione e soggetti*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2020, 73 ss.
- BARBUTI N., *La digitalizzazione dei beni documentali*, Editrice Bibliografica, Milano, 2022
- BARRERA P., GENNARI SANTORI F., FELICORI M., CASINI L., LAMPIS A., *Musei autonomi e Sistema nazionale dei musei: un primo bilancio di gestione*, MAXXI, Roma 24 gennaio 2018, Incontro in collaborazione con AEC, in *Economia della cultura*, 2018, n. 1-2
- BARRERA P., *Introduzione*, in P. BARRERA, F. GENNARI SANTORI, M. FELICORI, L. CASINI, A. LAMPIS, *Musei autonomi e sistema nazionale dei musei: un primo bilancio di gestione*, cit., 228 ss.
- BARTOLACELLI A., *La società a responsabilità limitata semplificata dopo la L. 99/2013*, in M. BIONE, R. GUIDOTTI, E. PEDERZINI (a cura di), *La nuova società a responsabilità limitata. Appendice di aggiornamento 2016-2017, Trattato di Diritto commerciale e di Diritto pubblico dell'economia*, LXV, Cedam, Wolters Kluwer, Milano, 2017, 27 ss.
- BARTOLACELLI A., *Struttura e funzionamento dell'organo amministrativo*, in E. PEDERZINI, R. GUIDOTTI (a cura di), *La governance delle società a responsabilità limitata*, Cedam, Wolters Kluwer, Milano, 2018, 171 ss.
- BARTOLINI A., *Beni culturali (diritto amministrativo)*, in *Enc. dir.*, Annali VI, Giuffrè, Milano, 2013, 93 ss.

- BARTOLINI A., *Il bene culturale e le sue plurime concezioni*, in *Dir. amm.*, 2019, 223 ss.
- BARTOLONI V., *Beni culturali e project financing. Il "caso" dell'ex-convento ed ex carcere di San Domenico di San Gemignano*, in *www.appalti&contratti*, 2021, n. 4
- BASILI I., *Ci vado: l'universo dei visitatori dei musei italiani*, in P. A. VALENTINO (a cura di), *L'Arte di produrre Arte, Imprese culturali a lavoro*, Marsilio, Venezia, 2012, 193 ss.
- BATTELLI E., *I soggetti privati e la valorizzazione del patrimonio culturale*, in E. BATTELLI, B. CORTESE, A. GEMMA, A. MASSARO (a cura di), *Patrimonio culturale: profili giuridici e tecniche di tutela*, Roma Tre Press, Roma, 2017, 53 ss.
- BAUMOL W. J., BOWEN W. G., *Performing Arts: The Economic Dilemma*, MIT Press, New York, 1996
- BENHAMOU F., *L'economia della cultura*, il Mulino, 2020, e per l'edizione originale v. *L'économie de la culture*, La Découverte, Paris, VIII Ed., 2017
- BERTANI M., *Impresa culturale e diritti esclusivi*, Giuffrè, Milano, 2000
- BIANCO G., *Liaisons dangereuses: la Convenzione UNESCO sulla diversità culturale e l'OMC*, in *Aedon*, 2011, n. 3
- BILANCIA P. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali tra pubblico e privato: studio dei modelli di gestione integrata*, F. Angeli, Milano, 2005
- BILLE T., *Culture in Urban and Regional Development*, in V. A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, I, North-Holland, Elsevier, Amsterdam, 2006, 1051 ss.
- BIONDI L., *La valutazione del patrimonio culturale nel bilancio delle pubbliche amministrazioni, Accounting for Heritage Assets*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, 2018
- BODO C., *L'Associazione per l'Economia della Cultura ha compiuto trent'anni*, in *Economia della cultura*, 2017, 375 ss.
- BOLLETTINARI A., FREGONARA E., *Il crowdfunding*, in O. CAGNASSO, A. MAMBRIANI (diretto da), *Start up e P.M.I. innovative*, Zanichelli, Bologna, 2020, 861 ss.
- BOLLO A., *Il marketing della cultura*, Carocci, Roma, 2019
- BORZAGA C., FAZZI L., *Le imprese sociali*, Carocci, Roma, 2011
- BOSI G., *Valore culturale e marketing dei beni creativi: prospettive di disciplina giuridica*, in *Aedon*, 2016, n. 1
- BOSI G., *L'impresa culturale, Diritto ed economia delle attività creative*, il Mulino, Bologna, 2017
- BOTTINO G., *Il nuovo art. 97 della Costituzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2014, 691 ss.

- BOTTO A., CASTROVINCI ZENNA S., *Diritto e regolazione dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2020, 201 ss.
- BRUNORI L., *Il nuovo che avanza: il museo del Prado e l'“invenzione” di un nuovo regime giuridico fra pubblico e privato*, G. MORBIDELLI, G. CERRINA FERONI (a cura di), *I musei, Discipline, gestioni, prospettive*, Giappichelli, Torino, 2010, 223 ss.
- BRUTI LIBERATI E., *Il ministero fuori dal ministero (art. 10 del d.lg. 368/1998)*, in *Aedon*, 1999, n. 1
- BRUTI LIBERATI E., *Pubblico e privato nella gestione dei beni culturali: ancora una disciplina legislativa nel segno dell'ambiguità e del compromesso*, in *Aedon*, 2001, n. 3
- CAGNASSO O., *Profili organizzativi e disciplina applicabile alle s.r.l. e pmi*, in P. MONTALENTI, M. NOTARI (a cura di), *Società a responsabilità limitata, Piccola e media impresa, Mercati finanziari: un Mondo nuovo?*, Giuffrè, Milano, 2020, 59 ss.
- CAMMELLI M., *Intervento*, AA. VV., *Beni culturali e imprese, Una collaborazione “virtuosa” tra pubblico e privato*, Editori Riuniti, Roma, 2002, 32 ss.
- CAMMELLI M., *Stato, regioni, autonomie: politiche pubbliche e assetto istituzionale*, in C. BODO, C. SPADA (a cura di) *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1990-2000*, Il Mulino, Bologna, 2005, 40 ss.
- CAMMELLI M., *Art. 121*, in M. CAMMELLI (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio, Commento al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modifiche*, cit., 485 ss.
- CAMMELLI M., *Pubblico e privato nei beni culturali: condizioni di partenza e punti di arrivo*, in *Aedon*, 2007, n. 2
- CAMMELLI M., *Problemi, soluzioni, riforme*, in *Aedon*, 2016, n. 2
- CAMMELLI M., *L'ordinamento dei beni culturali tra continuità e innovazione*, in *Aedon*, 2017, n. 3
- CAMMELLI M., *Cooperazione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2020, 295 ss.
- CAMMELLI M., *Patrimonio culturale: dinamiche e nodi istituzionali*, in *Economia della cultura*, 2021, 517 ss.
- CAMMELLI M., *Patrimonio culturale e sviluppo*, in M. MALO, F. MORANDI (a cura di), *Declinazioni di patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2021, 67 ss.
- CAMMELLI M., PIPERATA G., *Patrimoni culturali: innovazioni da completare; tensioni da evitare*, in *Aedon*, 2022, n. 1
- CANNIZZARO S., *Ambiente, paesaggio e beni culturali quali beni comuni, responsabilità delle imprese e funzione fiscale*, in R. CORDEIRO GUERRA, A.

- PACE, C. VERRIGNI, A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale, Prime riflessioni*, Giappichelli, Torino, 2019, 505 ss.
- CAPORALE F., *Il rapporto pubblico-privato nel settore dei beni culturali*, A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati, Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 383 ss.
- CAPPELLETTI T., *La start up innovativa a vocazione sociale e turismo*, in O. CAGNASSO, A. MAMBRIANI (diretto da), *Start-up e P.M.I. innovative*, cit., 111 ss.
- CAPRA D., *Industrie creative e culturali e diritti di proprietà intellettuale*, in L. DEGRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Le industrie culturali e creative, Profili giuridici ed economico-aziendali*, Giuffrè, Milano, 2017, 49 ss.
- CARDELLA V. A., MUSUMECI M. E., *Il project financing nei beni culturali*, in T. S. MUSUMECI T. S. (a cura di), *La cultura ai privati, Il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, Cedam, Padova, 2012, 125 ss.
- CAROLI M., *Gestione del patrimonio culturale e competitività del territorio*, F. Angeli, Milano, 2016
- CASINI L., *Valorizzazione e fruizione dei beni culturali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 479 ss.
- CASINI L., *Il “nuovo” statuto giuridico dei musei italiani*, in *Aedon*, 2014, n. 3
- CASINI L., *Ereditare il futuro, Dilemmi sul patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2016
- CASINI L., *Riprodurre il patrimonio culturale? I “pieni” e i “vuoti” normativi*, in *Aedon*, 2018, n. 3
- CASINI L., *Valorizzazione e gestione*, in C. BARBATI, M. CAMMELLI, L. CASINI, G. PIPERATA, G. SCIULLO, *Diritto del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2020, 195 ss.
- CASINI L., *Il ministero della Cultura di fronte al PNRR*, in *Aedon*, 2021, n. 2
- CASATELLA A., *Amministrazione e contratto di rete: un modello privato per la funzione pubblica?*, in B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato oltre i confini dell'amministrazione tradizionale*, Cedam, Padova, 2013, 286 ss.
- CASSESE S., *Le trasformazioni dell'organizzazione amministrativa*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 374 ss.
- CASSESE S., *I beni culturali dalla tutela alla valorizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 1998, 673 ss.
- CASSON M., *Culture and Economic Performance*, in A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, cit., 363 ss.
- CATTANEO S., *Cultura e patrimonio culturale*, in A. CATELANI, S. CATTANEO (a cura di), *I beni e le attività culturali*, G. SANTANIELLO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo*, XXXIII, Cedam, Padova, 2002, 28 ss.

- CAVALIERE S., *I livelli essenziali delle prestazioni e i nuovi "diritti culturali"*, 18 settembre 2017, in *rivistaaic.it*, 2017, n. 3
- CAVALIERE S., *La valorizzazione/gestione del patrimonio culturale in funzione dello sviluppo economico: l'esperienza degli strumenti collaborativi*, 3 febbraio 2020, in *amministrazioneincammino.luiss.it*, 2020
- CAVALIERI E., *La riforma dei musei statali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 346 ss.
- CERBO P., *Potere organizzativo e modello imprenditoriale nella pubblica amministrazione*, Cedam, Padova, 2007
- CERRATO S. A., *Start up e P.M.I. innovative in forma di s.p.a.*, in O. CAGNASO, A. MAMBRIANI (diretto da), *Start up e P.M.I. innovative*, cit., 153 ss.
- CERRINA FERONI G., *Profili giuridici della gestione dei musei nelle esperienze del Regno Unito, Francia, Germania e Spagna*, in G. MORBIDELLI, G. CERRINA FERONI (cura di), *I musei*, cit., 81 ss.
- CERRINA FERONI G., *Terzo settore, fondazioni di origine bancaria e patrimonio culturale*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei, Profili comparati*, il Mulino, Bologna, 2021, 187 ss.
- CERRUTI E., *Capitale culturale, impresa e territorio, Il ruolo della cultura nelle dinamiche di insediamento d'impresa e sviluppo del territorio*, Giappichelli, Torino, 2008
- CETORELLI G., GUIDO M. R. (a cura di), *Il patrimonio culturale per tutti. Fruibilità, riconoscibilità, accessibilità*, Quaderni della valorizzazione n., 4, Mibact, Direzione Generale Musei, Roma, 2017
- CHERUBINI S., *Marketing della cultura*, F. Angeli, Milano, 2013, II Ediz., 2020
- CHIAPPINELLI C., *La programmazione di Governo e nei Ministeri*, in C. CHIAPPINELLI, L. CONDEMI, M. C. CIPOLLONI, *Programmazione, Controlli, Responsabilità nelle pubbliche amministrazioni*, Giuffrè, Milano, II Ediz., 2010, 74 ss.
- CHINNICI G., *L'impresa cinematografica tra pubblico e privato*, in G. MEO, A. NUZZO (a cura di), *L'impresa culturale, Una contraddizione possibile*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2007, 127 ss.
- CHIRULLI P., *Il governo multilivello del patrimonio culturale*, in *Dir. amm.*, 2019, 697 ss.
- CHITI M. P. (a cura di), *Il partenariato pubblico-privato: concessioni, finanza di progetto, società miste, fondazioni*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2009
- CHONG D., *Arts Management*, Routledge, London, 2002
- CICERCHIA A., ATTENE S., *Le risorse finanziarie per i beni culturali*, in C. BODO, C. SPADA (a cura di) *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1990-2000*, cit., 229 ss.
- CIPOLLETTA I., *Le imprese culturali negli ultimi dieci anni*, in *Economia della cultura*, 2021, 559 ss.

- CIPOLLETTI C., *La Commissione europea tra promozione del patrimonio culturale e tutela del mercato interno*, in R. CORDEIRO GUERRA, A. PACE, C. VERRIGNI, A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale, Prime riflessioni*, cit., 51 ss.
- CLARICH M., PISANESCHI A., *Le fondazioni bancarie. Dalla holding creditizia all'ente non-profit*, il Mulino, Bologna, 2001
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *La elaborazione del "diritto dei beni culturali" nella giurisprudenza costituzionale*, in *Aedon*, 2007, n. 1
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Volontariato, non-profit e beni culturali*, 17 maggio 2017, in *Federalismi*, 2017, n. 10
- CLEMENTE DI SAN LUCA G., *Elementi di diritto dei beni culturali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019
- COASE R. H., *Impresa mercato e diritto*, il Mulino, Bologna, 1995
- COLBERT F., *Marketing delle arti e della cultura*, Rizzoli Etas, Milano, 2009, II Ediz., 29 ss.
- COMPORTE G. D., *Sponsorizzazione ed erogazioni liberali*, in *Aedon*, 2015, n. 2
- CONSIGLIO S., *Il partenariato pubblico privato come modello di riferimento*, in S. CONSIGLIO, M. D'ISANTO, F. PAGANO, *Partenariato Pubblico Privato e organizzazioni ibride di comunità per la gestione del patrimonio culturale*, in *Il Capitale Culturale, Studies on the Value of Cultural Heritage*, Supplementi, n. 11, 2020, 367 ss.
- CORRADINI E., *Nuove prospettive per i musei universitari in ambito locale, nazionale e internazionale*, in M. C. FREGNI, M. GESTRI, M. C. SANTINI (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, Giappichelli, Torino, 2021, 1 ss.
- CONSORTI P., *La natura giuridica delle fabbricerie alla luce della riforma del Terzo settore*, in *www.statoecliese.it*, 2019, n. 32
- COZZI A. O., *Dimensione economica e dimensione culturale europea*, in *Aedon*, 2018, n. 2
- CRISMANI A., *La gestione museale tra vecchi e nuovi problemi, I musei tra l'immaginario collettivo e la realtà giuridica e gestionale*, in *Aedon*, 2013, n. 3
- CROCE M., DE NITTO S., *I partenariati per la valorizzazione del patrimonio dismesso, in disuso e scarsamente fruito*, in A. MOLITERNI (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati*, cit., 169 ss.
- D'ALESSIO G., *I musei italiani tra normativa statale e legislazione regionale*, in P. A. VALENTINO (a cura di), *L'immagine e la memoria*, Leonardo periodici, Roma, 1993, 65 ss.
- DA CORTÀ TOMEI M., *L'esperienza dei Musei Civici Veneziani*, in AA. VV., *Dai servizi aggiuntivi al global service*, in *Notiziario XVIII*, 71-73, 2003, 143 ss., in *www.ufficiostudi.beniculturali.it*

- DAINELLI F., *Il controllo di gestione nel museo*, in F. CAPOGROSSI GUARNA, F. DAINELLI, I. SANESI, *L'economia del museo*, Egea, Milano, 2002, 83.
- DE PAOLIS M., *Le erogazioni liberali e il contratto di sponsorizzazione con la P.A.*, Giuffrè, Milano, 2015
- DE GÖTZEN, *Le "fondazioni legali" tra diritto amministrativo e diritto privato*, Giuffrè, Milano, 2011
- DE SIMONE E., PARENTI B., *Intervento dello Stato*, in A. DI MAIO (a cura di), *Economia del patrimonio e delle attività culturali*, Hoepli, Milano, 2019, 122 ss.
- DEGRASSI L., *Cultural Services and Constitutional Purposes (Italy and the Eu)*, in *European Review of Public Law*, 2014, 26, n. 2, 657 ss.
- DEGRASSI L., *Le industrie culturali e creative: una nozione in divenire*, in DEGRASSI L., FRANCESCHELLI V. (a cura di), *Le industrie culturali e creative, Profili giuridici ed economico-aziendali*, Giuffrè, Milano, 2017, 20 ss.
- DEGRASSI L., *Patrimonio culturale e identità europea*, in M. MALO, F. MORANDI (a cura di), *Declinazioni di patrimonio culturale*, cit., 45 ss.
- DI CAPUA V., *La Convenzione di Faro. Verso la valorizzazione del patrimonio culturale come bene comune?*, in *Aedon*, 2021, n. 3
- DI CICCIO L., *Il Sistema Musei Capitolini*, AA. VV., *Dai servizi aggiuntivi al global service*, in *Notiziario XVIII*, 71-73, 2003, 135 ss., in www.ufficiostudi.beniculturali.it
- DI DONATO F., *Problematiche valutative delle imprese culturali*, in G. MEO, A. NUZZO (a cura di), *L'impresa culturale*, cit., 120 ss.
- DI MARCANTONIO V., *L'Art Bonus: presupposti applicativi attuali e potenziali, efficacia e criticità*, in R. CORDEIRO GUERRA, A. PACE, C. VERRIGNI, A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale*, cit., 189 ss.
- DIGGLE K., *Guide to Arts Marketing, The Principles and Practice of Marketing as They Apply to the Arts*, Rhinegold Publishing Ltd, London, 1984
- DONOLO C., *Regolazioni appropriate per i beni culturali*, in S. BAIA CURIONI, P. NEPOTI (a cura di), *La valutazione dei progetti culturali*, Egea, Milano, 2004, 160-161.
- DORIGO S., *Dovere fiscale e tutela dei beni culturali*, in R. CORDEIRO GUERRA, A. PACE, C. VERRIGNI, A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale*, cit., 203 ss.
- DORIGO S., *Il finanziamento dei musei tra risorse pubbliche e crescente coinvolgimento dei privati*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 143 ss.
- DUBINI P., *Le aziende che operano nelle arti e nella cultura e i loro assetti istituzionali*, in P. DUBINI, F. MONTANARI, A. CIRRINCIONE (a cura di), *Management delle aziende culturali*, Egea, Milano, 2017, 132 ss.

- DUGATO M., *Proprietà e gestione delle reti nei servizi pubblici locali*, in *Riv. trim. app.*, 2003, 519 ss.
- DUGATO M., *Il regime dei beni pubblici: dall'appartenenza al fine*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano, Diritti e libertà*, II, Laterza, Roma-Bari, 2006, 219 ss.
- DUGATO M., *Fruizione e valorizzazione dei beni culturali come servizio pubblico e servizio privato di pubblica utilità*, in *Aedon*, 2007, n. 2
- EBEWO P., SIRAYI M., *The Concept of Arts/Cultural Management: A Critical Reflection*, in *The Journal of Arts Management, Law, and Society*, 2009, 38, 4, 281 ss.
- FALLETTI V., M. MAGGI, *I musei*, il Mulino, Bologna, 2012
- FERRI P., ZAN L., *Pompei dieci anni dopo. Ascesa e declino dell'autonomia gestionale*, in *Aedon*, 2012, n. 1-2
- FERRI P., ZAN L., *Pompei e l'autonomia negata*, in L. ZAN (a cura di), *La gestione del patrimonio culturale, Una prospettiva internazionale*, il Mulino, Bologna, 2014, 57 ss.
- FICI A., *Un diritto per il terzo settore*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2020
- FIDONE G., *Il ruolo dei privati nella valorizzazione dei beni culturali: dalle sponsorizzazioni alle forme di gestione*, in *Aedon*, 2012, n. 1-2
- FIORI G., *L'impresa culturale: modello e gestione*, in G. MEO, A. NUZZO (a cura di), *L'impresa culturale*, cit., 19 ss.
- FIORILLO M., *Fra Stato e mercato: spunti in tema di Costituzione economica, Costituzione culturale e cittadinanza*, 13 maggio 2018, in *rivistaaic.it*, 2018, n. 2
- FOÀ S., *La gestione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2001
- FOÀ S., *Il regolamento sulle fondazioni costituite e partecipate dal ministero per i Beni e le Attività culturali*, in *Aedon*, 2002, n. 1
- FOÀ S., *Lo statuto-tipo della fondazione museale: il caso del Museo egizio di Torino*, in *Aedon*, n. 2, 2003
- FOÀ S., SANTAGATA W., *Eccezione culturale e diversità culturale. Il potere culturale delle organizzazioni centralizzate e decentralizzate*, in *Aedon*, 2004
- FOÀ S., *Art. 115*, in CAMMELLI M. (a cura di), *Il codice dei beni culturali e del paesaggio, Commento al Decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42*, cit., 452
- FORTE P., *Codice etico di ICOM e disciplina dei musei in Italia*, in *Aedon*, 2010, n. 2
- FORTE P., *I nuovi musei statali: un primo passo nella giusta direzione*, in *Aedon*, n. 1, 2015
- FORTE P., *Considerazioni sparse sull'impresa culturale*, in AA. VV., *Impresa Cultura, Gestione, Innovazione, Sostenibilità*, XIII Rapporto Annuale Federculture, Gangemi, Roma, 2017, 17 ss.

- FORTE P., *I prestiti di beni culturali*, in CERRINA FERONI G., TORRICELLI S. (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 266 ss.
- FORTUNATO S., *La società a responsabilità limitata: lezioni sul modello societario più diffuso*, Giappichelli, Torino, 2020
- FRANCESCHELLI V., *Il contratto di sponsorizzazione trent'anni dopo*, in L. DEGRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Le industrie culturali e creative*, cit., 135 ss.
- FREY B. F., MEIR S., *The Economics of Museum*, in V. A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, cit., 1017 ss.
- FREY B., *Art: The Economic Point of View*, in A. PEACOCK, I. RIZZO (eds.), *Cultural Economics and Cultural Policies*, Kuvler Academic Publisher, Boston, 1994
- FRIEL M., GUERZONI G., SANTAGATA W., LEON P., GRANELLI A., *Il patrimonio culturale*, in W. SANTAGATA (a cura di), *Libro bianco sulla creatività, Per un modello italiano di sviluppo*, Università Bocconi Editore, Milano, 2009, 271 ss.
- GARDINI S., *La valorizzazione integrata dei beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 403 ss.
- GHERPELLI G., *L'autonomia pilota: l'esperienza di Pompei*, in *Aedon*, 1999, n. 1
- GHERPELLI G., *Nuovi mutamenti di rotta nella gestione di Pompei*, in *Aedon*, 2013, n. 3
- GIANNINI M. S., *Autonomia (Saggio sui concetti di autonomia)*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1951, n. 4, in M. S. GIANNINI, *Scritti*, III, Giuffrè, Milano, 2003, 345 ss.
- GIANNINI M. S., voce *Autonomia (Teoria generale, Diritto pubblico)*, in *Enc. dir.*, vol. IV, Giuffrè, Milano, 1959, in M. S. Giannini, *Scritti*, IV, Giuffrè, Milano, 2004, 569 ss.
- GIANNINI M. S., *L'unità della scienza dell'amministrazione*, in AA. VV., *Atti del I° Convegno di Studi di Scienza dell'Amministrazione*, Varenna, 26-29 settembre 1955, Giuffrè, Milano, 1957, in M. S. Giannini, *Scritti*, IV, Giuffrè, Milano, 2004, 265 ss.
- GIANNINI M. S., *I beni culturali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1976, 24 ss., in M. S. GIANNINI, *Scritti*, VI, Giuffrè, Milano, 2005, 1026 ss.
- GINSBURGH V. A., D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, I, North-Holland, Elsevier, Amsterdam, 2006
- GNES M., *Musei italiani e direttori stranieri: l'apertura della direzione dei musei italiani ai cittadini europei*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 492 ss.
- GOLINELLI C. M., *Cultura, impresa e territorio, La valorizzazione del patrimo-*

- nio culturale: verso la definizione di un modello di governance*, Giuffrè, Milano, 2008
- GOLINELLI G. M. (a cura di), *Patrimonio culturale e creazione di valore, La componente naturalistica*, Kluwer, Cedam, Padova, 2015
- GRANATO G., PICILLI R., *L'inestimabile valore, Marketing e fundraising per il patrimonio culturale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2019
- GRISOLIA M., *La tutela delle cose d'arte*, Soc. ed. del *Foro italiano*, Roma, 1952
- GROSSO P., *Start up e P.M.I. innovative in forma di società cooperative*, in O. CAGNASSO, A. MAMBRIANI (diretto da), *Start up e P.M.I. innovative*, cit., 909 ss.
- GUZZO P. G., *Pompei 1998-2003. L'esperimento dell'autonomia*, Electa, Milano, 2003
- HESMONDHALGH D., *Le industrie culturali*, Egea, Milano, 2008, ed. originale *The Cultural Industries*, Sage Publications Ltd., London, 2007
- HESMONDHALGH D., *Le industrie culturali*, Egea, Milano, 2008
- HINNA A., SEDDIO P., *Imprese, risorse e sviluppo: ipotesi e dibattito intorno ai distretti culturali*, in G. P. BARBETTA, M. CAMMELLI, S. DELLA TORRE (a cura di), *Distretti culturali: dalla teoria alla pratica*, il Mulino, Bologna, 2013, 21 ss.
- HUET A., ION J., LEFEBVRE A., MIÈGE B., PÉRON R., *Capitalisme et industries culturelles*, Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble, 1978, 2ème édition revue et augmentée, 1984
- HUTTER M., *Value and the Valuation of Art in Economic and Aesthetic Theory*, in V. A. GINSBURGH A., D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, cit., 169 ss.
- IACOPINO A., *Modelli e strumenti per la valorizzazione dei beni culturali*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
- IACOVONE G., *Trasversalità della cultura nell'Agenda 2030 e ruolo della cooperazione*, 30 settembre 2020, in *Giustamm.*, 2020, n. 3
- IBBA C., *La S.R.L. unipersonale*, in C. IBBA, G. MARASA (a cura di), *La società a responsabilità limitata*, I, Giuffrè, Milano, 2020, 175 ss.
- IMPERIALE F., *Processi di valorizzazione del patrimonio culturale e sviluppo aziendale*, Cacucci, Bari, 2007
- IMPERIALE F., *Il valore dei beni culturali nel patrimonio dello Stato italiano*, F. Angeli, Milano, 2018
- IMPROTA G., *Il sostegno pubblico all'impresa culturale*, in G. MEO, A. NUZZO (a cura di), *L'impresa culturale*, cit., 35-36.
- JUSO R., *Pinacoteca e museo*, in *Nuoviss. Dig. It.*, XIII, Utet, Torino, 1966, 105 ss.

- KOTLER N., KOTLER P., *Marketing dei musei*, Einaudi, Torino, 2004
- LAFARGE F., *Cultura*, in M. P. CHITI, G. GRECO (diretto da), *Trattato di diritto amministrativo europeo*, Parte speciale, II, Giuffrè, Milano, 2007, 971 ss.
- LAMPIS A., *Intervento*, in P. BARRERA, F. GENNARI SANTORI, M. FELICORI, L. CASINI, A. LAMPIS, *Musei autonomi e Sistema nazionale dei Musei: un primo bilancio di gestione*, cit., 243 ss.
- LAMPIS A., *La riforma dei musei statali spinge a una nuova governance delle istituzioni culturali*, in *Economia della cultura*, 2020, n. 2, 173 ss.
- LANDES W. M., LEVINE D. B., *The Economic Analysis of Art Law*, in A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, cit., 213 ss.
- LANDRIANI L., *Modelli di gestione per le aziende dei beni culturali, L'esperienza delle Soprintendenze "speciali"*, F. Angeli, Milano, 2010
- LATTANZI F., *Art. 180*, in R. GAROFOLI, G. FERRARI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, II, Nel Diritto Editore, Bari, 2017, 2597 ss.
- LAZZARETTI L. (a cura di), *Sistemi museali in Toscana: primi risultati di una ricerca sul campo*, Firenze University Press, Firenze, 2006
- LAZZARETTI L. (ed.), *Creative Industries and Innovation in Europe, Concepts, Measures and Comparative Case Studies*, Routledge, London, 2013.
- LIGUORI F., *I servizi culturali come servizi pubblici*, 3 gennaio 2018, in *Federalismi*, 2018, n. 1
- LIPARI M., *I servizi per il pubblico negli istituti della cultura statali*, in G. MORBIDELLI, G. CERRINA FERONI (a cura di), *I musei*, cit., 64 ss.
- LO CONTE G., *Equilibrio di bilancio, vincoli sovranazionali e riforma costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2015
- LOMBARDI O., *Il caso Ercolano e la sponsorizzazione dei beni culturali: profili fiscali*, in R. CORDEIRO GUERRA, A. PACE, C. VERRIGNI, A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale*, cit., 326 ss.
- LUCATTINI S., *Art. 180*, in F. G. FERRARI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice dei contratti pubblici*, La Tribuna, Piacenza, 2017, 926 ss.
- LUCATTINI S., *Nel dominio dell'amministrazione disaggregata: il caso della fondazione Sistema Toscana*, in *Aedon*, 2022, n. 1
- LUTHER J., *Principi per il diritto dei musei pubblici in Italia*, Fondazione G. Agnelli, Torino, 1999
- MABELLINI S., *L'intreccio di competenze in materia di gestione dei servizi culturali e il tortuoso cammino verso l'esternalizzazione*, in *Rass. Parl.*, 2011, 124 ss.
- MABELLINI S., *La tutela dei beni culturali nel costituzionalismo multilivello*, Giappichelli, Torino, II Ediz., 2021

- MAGNANI G., *Le aziende culturali, Modelli manageriali*, Giappichelli, Torino, 2017
- MAGRI G., *Beni culturali*, in *Dig. (Disc. priv.)*, Sez. civ., Aggiornamento, Utet, Torino, 2011, 117 ss.
- MAMBRIANI A., *Società a responsabilità limitata semplificata start up innovativa e società a responsabilità limitata con capitale ridotto start up innovativa*, in O. CAGNASSO, A. MAMBRIANI (diretto da), *Start up e P.M.I. innovative*, cit., 167 ss.
- MAMBRIANI A., *La s.r.l. aperta*, in O. CAGNASSO, A. MAMBRIANI (diretto da), *Start up e P.M.I. innovative*, cit., 227 ss.
- MANACORDA D., *L'immagine del bene culturale pubblico tra lucro e decoro: una questione di libertà*, in *Aedon*, 2021, n. 1
- MANFREDI G., *La valorizzazione dei beni culturali come compito costituzionalmente necessario*, in *Il capitale culturale*, 2011, n. 3, 25 ss.
- MANFREDI G., *La "Fondazione La Grande Brera", il partenariato e la panacea di tutti i mali*, in *Aedon*, 2014, n. 2
- MANFREDI G., *Il riparto di competenze in tema di beni culturali e la leale collaborazione*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2017, 791 ss.
- MANGANARO F., *Le amministrazioni pubbliche in forma privatistica: fondazioni, associazioni e organizzazioni civiche*, in *Dir. amm.*, 2014, 45 ss.
- MANZETTI v., *Fondazioni di origine bancaria e principio di sussidiarietà*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
- MARANI P. C., PAVONI R., *Musei, Trasformazioni di un'istituzione dell'età moderna al contemporaneo*, Marsilio, Venezia, 2006
- MARASÀ G., *L'imprenditore, Artt. 2082-2083*, in F. D. BUSNELLI, G. PONZANELLI (a cura di), *Il Codice Civile Commentario*, Giuffrè, Milano, 2021
- MARCHEGIANI L., *I segni distintivi dei musei*, in G. MEO, A. NUZZO (a cura di), *L'impresa culturale*, cit., 169 ss.
- MARI G., *Concessione di valorizzazione e finanza di progetto: il difficile equilibrio tra conservazione, valorizzazione culturale e valorizzazione economica*, in *Aedon*, 2019, n. 2
- MARINI CLARELLI M. V., *La Galleria nazionale di arte moderna e contemporanea di Roma*, in *Aedon*, 2008, n. 2
- MARTINOTTI V. G., TINAGLI I., SACCO P. L., *Le città creative e il territorio*, in W. SANTAGATA (a cura di), *Libro bianco sulla creatività*, cit., 49 ss.
- MARZARO P., *Nuove dinamiche nel sostegno e nella promozione dell'arte: i musei*, in AA. VV., *Arte, cultura e ricerca scientifica, Costituzione e Amministrazione, Annuario AIPDA 2018*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 169 ss.
- MASTELLONE P., *I meccanismi di finanziamento internazionale ed europeo per*

- la tutela e la promozione del patrimonio culturale*, in R. CORDEIRO GUERRA, A. Pace, C. VERRIGNI, A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale*, cit., 167 ss.
- MATACENA A., *Mission, accountability e accreditamento dei musei: un percorso interpretativo*, in B. SIBILIO PARRI (a cura di), *Responsabilità e performance nei musei*, F. Angeli, Milano, 2007, 19 ss.
- MATTALIA M., *Il contratto di sponsorizzazione*, in T. S. MUSUMECI (a cura di), *La cultura ai privati, Il partenariato pubblico-privato (sponsorizzazione e project financing) ed altre iniziative*, cit., 51 ss.
- MAZZULLO A., *Diritto dell'imprenditoria sociale, Dall'impresa sociale all'impact investing*, Giappichelli, Torino, 2019
- MAZZAMUTO M., *L'atipicità delle fonti nel diritto amministrativo*, in AA. VV., *Le fonti del diritto amministrativo, Annuario AIPDA 2015*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2016, 193 ss.
- MCCAIN R., *Defining Cultural and Artistic Goods*, in A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, cit., 148 ss.
- MELE S., *Valorizzazione, fruizione ed uso dei beni culturali*, in E. FOLLIERI (a cura di), *Il diritto dei beni culturali e del paesaggio*, I, Editoriale Scientifica, Napoli, 2005, 276 ss.
- MEO G., NUZZO A. (a cura di), *L'impresa culturale. Una contraddizione possibile*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2007, n. 1
- MERCATI L., *La collaborazione pubblico-privato nella gestione e nei processi di valorizzazione del patrimonio pubblico*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, Giappichelli, Torino, 2011, 491 ss.
- MERLONI F., *Amministrazione 'neutrale' e 'amministrazione imparziale' (a proposito dei rapporti tra politica e amministrazione)*, in *Dir. pubbl.*, 1997, 329 ss.
- MERLONI F., *Dirigenza pubblica e amministrazione imparziale. Il modello italiano in Europa*, il Mulino, Bologna, 2006
- MERUSI F., *Art. 9*, in Branca G. (a cura di), *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna, 1975, 434 ss.
- MERUSI F., *Dalla banca pubblica alla fondazione privata, Cronache di una riforma decennale*, Giappichelli, Torino, 2000
- MERUSI F., *La privatizzazione per fondazioni tra pubblico e privato*, in *Dir. amm.*, 2004, 447 ss.
- MERUSI F., *Pubblico e privato e qualche dubbio di costituzionalità nello statuto dei beni culturali*, in *Dir. amm.*, 2007, 1 ss.

- MERUSI F., *Sentieri interrotti della legalità*, il Mulino, Bologna, 2007
- MERUSI F., *La disciplina giuridica dei musei nella Costituzione tra Stato e Regioni*, in MORBIDELLI G., CERRINA FERONI G. (a cura di), *I musei*, cit., 31 ss.
- MESSINEO D., OCCHILUPO R., *La gestione di musei e parchi archeologici e il coinvolgimento dei privati nel settore culturale: l'Italia nel confronto con la Francia, la Germania e la Spagna*, in *Aedon*, 2014, n. 3
- MICCIO M., *Come comunicare l'impresa culturale*, in G. MEO, A. NUZZO (a cura di), *L'impresa culturale*, cit., 77.
- MICHIARA P., *La finanza di progetto nei beni culturali*, in *Aedon*, 2008, n. 1
- MIGLIETTA A., *Il ruolo delle fondazioni di origine bancaria nel finanziamento alla cultura e alla creatività*, in *Economia della cultura*, 2021, 609 ss.
- MITROTTI A., *Il riparto di competenze in materia di beni culturali alla luce del felice coniugio tra redditività del patrimonio culturale e diritto di accesso ai beni culturali*, 11 novembre 2018, in *rivistaaic*, 2018, n. 4.
- MITZMAN E., *Le fondazioni della pubblica amministrazione nel settore della cultura: una prospettiva di diritto comparato*, in B. MARCHETTI (a cura di), *Pubblico e privato oltre i confini dell'amministrazione tradizionale*, Padova, Cedam, 2013, 383 ss.
- MODOLO M., *La riproduzione del bene culturale pubblico tra norme di tutela, diritto d'autore e diritto al patrimonio*, in *Aedon*, 2021, n. 1
- MOLITERNI A. (a cura di), *Patrimonio culturale e soggetti privati, Criticità e prospettive del rapporto pubblico-privato*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019
- MONARI P. (a cura di), *Ricerche per lo studio e la valorizzazione dei beni culturali, Sperimentazioni in Emilia-Romagna*, Minerva Soluzioni Editoriali, Bologna, 2010
- MONÉ D., *Il sistema delle fonti dei beni culturali tra giurisprudenza e prospettive di riforma costituzionale con particolare riferimento alla disciplina dei musei*, in *Costituzionalismo.it*, 2016, n. 3
- MONTANARI T., *Patrimonio culturale e identità*, in M. MALO, F. MORANDI (a cura di), *Declinazioni di patrimonio culturale*, cit., 17 ss.
- MONTELLA M., *Musei e beni culturali. Verso un modello di governance*, Mondadori Electa, Milano, 2003
- MONTELLA M., PETRAROIA P., MANACORDA D., DI MARCO M., *La convenzione di Faro e la tradizione culturale italiana*, Atti del Convegno "La valorizzazione dell'eredità culturale in Italia", in *Il capitale culturale. Studies on the Value of Cultural Heritage*, Edizioni Università di Macerata, 2016, n. 5, 13 ss.
- MONTELLA M. (a cura di), *Economia e gestione dell'eredità culturale*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, 2016, I ristampa 2022

- MONTI A., *Il MAXXI a raggi X. Indagine sulla gestione privata di un museo pubblico*, Johan & Levi Editore, Monza, 2014
- MORBIDELLI G., *L'azione regionale e locale per i beni culturali in Italia*, in *Le Regioni*, 1987, n. 5, 942 ss.
- MORBIDELLI G., *Le fondazioni per la gestione dei beni culturali*, in S. RAIMONDI, R. URSI (a cura di), *Fondazioni e attività amministrativa*, Giappichelli, Torino, 2006, 91 ss.
- MORBIDELLI G., *Introduzione*, in G. MORBIDELLI, G. CERRINA FERONI (a cura di), *I musei, Discipline, gestioni, prospettive*, cit., 3 ss.
- MORBIDELLI G., *L'assicurazione dei beni culturali e dai beni culturali*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Tutela assicurativa del patrimonio culturale*, il Mulino, Bologna, 2021, 7 ss.
- MORBIDELLI G., *I musei civici italiani fra tradizione e innovatività*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 89 ss.
- MORESCHINI L., *Metodi di valutazione economica di beni pubblici culturali*, in S. BAIA CURIONI, P. NEPOTI (a cura di), *La valutazione dei progetti culturali*, Egea, Milano, 2004, 17 ss.
- MORO L., *Patrimonio culturale e sviluppo delle comunità*, in M. MALO, F. MORANDI (a cura di), *Declinazioni di patrimonio culturale*, cit., 93 ss.
- MORRONE A., *Regionalismo differenziato. Commento all'art. 116, comma 3, della Costituzione*, in *Federalismo fiscale*, 2007, 139 ss.
- MORRONE A., *Pareggio di bilancio e Stato costituzionale*, 24 gennaio 2014, in *rivistaaic*, 2014, n. 1
- MOZZANTI M., *La valutazione economica dei benefici sociali del patrimonio culturale*, in *Economia della cultura*, 2004, n. 4.
- MUCCIARIELLO A., *Art Bonus e Crowdfunding*, in R. CORDEIRO GUERRA, A. PACE, C. VERRIGNI, A. VIOTTO (a cura di), *Finanza pubblica e misure tributarie per il patrimonio culturale*, cit., 250-259
- MURFI L. (a cura di), *Museums, Ethics and Cultural Heritage*, Routledge, London, 2016
- MURINO F., *Circolazione della quota, legittimazioni e autonomia privata nella s.r.l.*, Giuffrè, Milano, 2017
- MUSSO A., *La sponsorizzazione come contratto commerciale*, in *Aedon*, 2013, n. 2
- NARDELLA D., *I beni culturali tra Stato e Regioni e la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Dir. pubbl.*, 2002, 671 ss.
- NEPOTI P., *La valorizzazione del patrimonio culturale come prodotto dell'incontro tra valutazioni e regolazioni*, in S. BAIA CURIONI, P. NEPOTI (a cura di), *La valutazione dei progetti culturali*, cit., 147 ss.

- NICCOLINI G., *Il museo come impresa*, in AIDA, 1999, 22 ss., in www.aida-ip.it
- ORLANDINI P., *Le "industrie culturali e creative" quali mezzi per la creazione di un valore generatore di sviluppo economico sostenibile*, in L. DEGRASSI, V. FRANCESCHELLI (a cura di), *Le industrie culturali e creative*, cit., 112 ss.
- PACELLI V., SICA E., *Economia e finanza degli heritage assets, Come rendere un'attrazione turistica una risorsa economica per il territorio*, F. Angeli, Milano, 2018
- PAIRE A., *Fondazioni di partecipazione e pubblica amministrazione. Rischi e opportunità di un modello organizzativo "atipico"*, 4 novembre 2020, in *Federalismi*, 2020, n. 30
- PANGALLOZZI M. C., *L'istituzione museale: effetti e prospettive di una conquistata autonomia*, in *Aedon*, 2019, n. 1
- PASSALACQUA M., «Pareggio» di bilancio contro intervento pubblico nel nuovo art. 81 della Costituzione, 12 maggio 2012, in www.amministrazioneincammino.luiss.it, 2012
- PASTORI G., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali in Italia: situazione in atto e tendenze*, in *Aedon*, 2004, n. 3.
- PEDERZINI E., GUIDOTTI R. (a cura di), *La governance delle società a responsabilità limitata*, Cedam, Wolters Kluwer, Milano, 2018
- PELLAS J. - R., *Droit de la culture*, L.G.D.J., Paris, 2015
- PICCHI M., *Tutela e valorizzazione dei beni culturali nella giurisprudenza della Corte costituzionale, verso un progressivo accentramento delle competenze?*, in *Forum Quaderni Costituzionali*, 2017
- PINELLI V. C., *Lo sviluppo dell'economia territoriale attraverso la cultura e il turismo e il coordinamento dei pubblici poteri*, in *Istituzioni del Federalismo*, 2013, 777 ss.
- PINI O., *Il contributo privato alla valorizzazione del patrimonio culturale tra cooperazione e redditività: pregi e criticità delle sponsorizzazioni di beni culturali*, in M. C. FREGNI, M. GESTRI, M. C. SANTINI (a cura di), *Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale*, cit., 205 ss.
- PIPERATA G., *I servizi culturali nel nuovo ordinamento dei servizi degli enti locali*, in *Aedon*, 2003, n. 3
- PIPERATA G., *La nuova disciplina dei servizi aggiuntivi dei musei statali*, in *Aedon*, 2008, n. 2
- PIPERATA G., *Servizi per il pubblico e sponsorizzazioni dei beni culturali: gli artt. 117 e 120*, in *Aedon*, 2008, n. 3
- Piperara G., *La valorizzazione economica dei beni culturali: il caso dei musei e delle collezioni*, in N. BETTIO, P.-A. COLLOT, N. PERLO, K.-H. VOIZARD (dir.), *La valorisation économique des biens culturels locaux en France et en Italie*, L'Harmattan, Paris, 2016, 173 ss.

- PIPERATA G., *Cultura e sviluppo economico nella riflessione del giurista*, in AA. VV., *Arte, cultura e ricerca scientifica, Annuario AIPDA 2018*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2019, 128 ss.
- PIPERATA G., *I musei pubblici non statali*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI, *Il regime giuridico dei musei*, cit., 71 ss.
- PISANESCHI A., PERINI M., *Fondazioni e musei. Il ruolo delle fondazioni bancarie: dal finanziamento alla gestione*, G. MORBIDELLI, G. CERRINA FERONI (a cura di), *I musei*, cit., 37-39.
- PITTER P., *Art. 2082*, in G. Cian, A. Trabucchi (a cura di), *Commentario al Codice Civile*, Wolters Kluwer, Cedam, Milano, 2021, 2292 ss.
- POGGI A., *La difficile attuazione del titolo V: il caso dei beni culturali*, 11 settembre 2003, in *Federalismi*, 2003, n. 8
- POLICE A., *I musei "privati" italiani*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 123 ss.
- POLICE A., *Le fondazioni di partecipazione*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *La collaborazione pubblico-privato e l'ordinamento amministrativo. Dinamiche e modelli di partenariato in base alle recenti riforme*, cit., 393 ss.
- POPOLI I., *L'internazionalizzazione dei musei globali: rischi e opportunità*, in *Economia della cultura*, 2011, n. 4, 461 ss.
- PREVETE C., *L'apertura della dirigenza agli "stranieri" per la gestione dei musei (Commento alla sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 9/2018)*, in *Osservatorioaic.it*, 4 dicembre 2018
- PROFETA G., *La valorizzazione dei beni culturali quale terreno elettivo del partenariato pubblico-privato e, in particolare, pubblico-pubblico*, in *Rass. Avvocatura dello Stato*, 2019, 270 ss.
- PROPERSI A., ROSSI G., *Gli enti non profit*, Giuffrè, Milano, 2018
- RICCI G., *Il conferimento dell'incarico di direttore di museo: devoluzione della controversia al giudice ordinario e ipotesi di tutele accordabili all'aspirante ingiustificatamente pretermesso*, in *Aedon*, 2021, n. 2
- RIZZO I., *Cultural Heritage: Economic Analysis and Public Policy*, in GINSBURGH V. A., THROSBY D. (eds.), *Handbook of the Economics of Arts and Culture*, cit., 1008 ss.
- ROCCHI F., *Cultura e azienda*, in M. RISPOLI, G. BRUNETTI (a cura di), *Economia e management delle aziende di produzione culturale*, il Mulino, Bologna, 2009, 127 ss.
- ROSSI E., *Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale*, 8 luglio 2020, in *Forum Quad. Cost.*, 2020, n. 3 e in www.giurcost.it
- ROSSI P., *Partenariato pubblico-privato e valorizzazione economica dei beni cul-*

- turali nella riforma del codice degli appalti*, 17 gennaio 2018, in *Federalismi*, 2018, n. 2
- RUSCIANO M., *Giannini e il pubblico impiego*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2000, 1143 ss.
- SAGGESE S., *Performance Measurement in Cultural Heritage: A Balanced Scorecard Approach*, in F. BIFULCO, T. RUSSO SPENA (eds.), *Managing cultural heritage*, McGraw-Hill Education, Milano, 2016, 237 ss.
- SANESI I., *La gestione del museo*, in F. CAPOGROSSI GUARNA, F. DAINELLI, I. SANESI, *L'economia del museo*, cit., 9 ss.
- SANESI I., *La missione del museo*, in F. CAPOGROSSI GUARNA, F. DAINELLI, I. SANESI, *L'economia del museo*, cit., 50 ss.
- SANTAGATA W., *Beni d'arte, modelli di scambio, istituzioni per il mercato*, in W. SANTAGATA (a cura di), *Economia dell'Arte*, Utet, Torino, 1998, 18 ss.
- SANTAGATA W., *Produrre cultura II: note di economia sulle istituzioni e sui mercati culturali*, Celid, Torino, 1999
- SANTAGATA W., *La fabbrica della cultura, Ritrovare la creatività per aiutare lo sviluppo del paese*, il Mulino, Bologna, 2007
- SANTAGATA W. (a cura di), *Libro bianco sulla creatività, Per un modello italiano di sviluppo*, Università Bocconi Editore, Milano, 2009
- SANTAGATA W., BERTACCHINI E., BORRIONE P., BUZIO A., *Cultura, creatività, industria*, in SANTAGATA W. (a cura di), *Libro bianco sulla creatività*, cit., 6 ss.
- SANTAGATA W., *Cultural Districts and their Role in Developed and Developing Countries*, in V. A. GINSBURGH, D. THROSBY (eds.), *Handbook of the Economics of Art and Culture*, cit., 1101 ss.
- SANTAGATA W., *Il governo della cultura, Promuovere sviluppo e qualità sociale*, il Mulino, Bologna, 2014
- SANTANIELLO G., *Gallerie, pinacoteche e musei*, in *Enc. dir.*, XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, 433 ss.
- SANTI G., *Il partenariato pubblico-privato ed il contratto di concessione nella normativa europea e nazionale*, in F. MASTRAGOSTINO (a cura di), *Diritto dei contratti pubblici*, Giappichelli, Torino, 2019, 133 ss.
- SANTOSUOSSO D. U., *Il ruolo delle s.r.l. nel diritto europeo: quadro comparatistico e prospettive evolutive*, in P. MONTALENTI, M. NOTARI (a cura di), *Società a responsabilità limitata, Piccola e media impresa, Mercati finanziari: un Mondo nuovo?*, Giuffrè, Milano, 2020, 219 ss.
- SAVOIA V. R., *Ipotesi di applicazione della sussidiarietà in un settore di amministrazione pubblica: il complesso caso dei beni culturali*, 9 agosto 2006, in *Federalismi*, 2006, n. 16
- SCIULLO G., *Beni e attività culturali nei primi progetti di legge regionali di attuazione del d.lg. 112/1998*, in *Aedon*, 1998, n. 2

- SCIULLO G., *I servizi culturali degli enti locali nella finanziaria per il 2002*, in *Aedon*, 2002, n. 1
- SCIULLO G., *Gestione dei servizi culturali e governo locale dopo la pronuncia 272 del 2004 della Corte Costituzionale*, in *Aedon*, 2004, n. 3
- SCIULLO G., *I servizi culturali dello Stato*, commento a Corte Costituzionale 20 gennaio 2004, n. 26, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 402 ss.
- SCIULLO G., *Valorizzazione, gestione e fondazioni nel settore dei beni culturali: una svolta dopo il d.lg. 156/2006?* in *Aedon*, 2006, n. 2
- SCIULLO G., *Attività museali*, in *Aedon*, 2008, n. 2
- SCIULLO G., *Autonomia differenziata e beni culturali*, in *Aedon*, 2008, n. 1
- SCIULLO G., *Il Mibac dopo il d.p.r. 91/2009: il “centro” rivisitato*, in *Aedon*, 2009, n. 3
- SCIULLO G., *La retorica dell’organizzazione: il ‘Grande Progetto Pompei’*, in *Aedon*, 2013, n. 3
- SCIULLO G., *Direzione generale “unica” e Soprintendenze “uniche”*, in *Aedon*, 2016, n. 1
- SCIULLO G., *In tema di ordine delle fonti nell’organizzazione ministeriale*, in *Aedon*, 2016, n. 2
- SCIULLO G., *Corte costituzionale e nuovi scenari per la disciplina del patrimonio culturale*, in *Aedon*, 2017, n. 1
- SCIULLO G., *I beni culturali quali risorsa collettiva da tutelare – una spesa, un investimento*, in *Aedon*, 2017, n. 3
- SCIULLO G., *La gestione dei servizi culturali tra Codice Urbani e Codice dei contratti pubblici*, in *Aedon*, 2018, n. 1
- SCIULLO G., *Il partenariato pubblico-privato in tema di patrimonio culturale dopo il Codice dei contratti*, in *Aedon*, 2021, n. 3
- SCIULLO G., *“Pubblico dominio” e “Dominio pubblico” in tema di immagine dei beni culturali: note sul recepimento delle Direttive (UE) 2019/790 e 2019/1024*, in *Aedon*, 2021, n. 1
- SCIULLO G., *Patrimonio culturale e sviluppo delle istituzioni*, in M. MALO, M. MORANDI (a cura di), *Declinazioni di patrimonio culturale*, cit., 77 ss.
- SERRA A., *L’incidenza del regime dominicale dei beni culturali sulle modalità di gestione*, in *Aedon*, 2002, 3
- SERRA A., TUBERTINI C., ZANETTI L., *Autonomie territoriali e beni culturali dopo il Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Aedon*, 2006, n. 2
- SETTIS S., *Italia S.p.A., L’assalto al patrimonio culturale*, Einaudi, Torino, 2002, Ristampa 2007
- SETTIS S., *Paesaggio Costituzione cemento. La battaglia per l’ambiente contro il degrado civile*, Einaudi, Torino, 2010
- SEVERINI G., *Il patrimonio culturale e il concorso dei privati alla sua realizzazione*, in *Riv. giur. ed.*, 2015, 322 ss.

- SEVERINI G., *L'immateriale economico dei beni culturali*, in G. MORBIDELLI, A. BARTOLINI (a cura di), *L'immateriale economico dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2016, 9 ss.
- SEVERINI G., *Musei pubblici e musei privati: un genere, due specie*, in *Aedon*, 2003, n. 2
- SEVERINI G., *Conclusioni*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI, (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 312 ss.
- SEVERINO F., *Economia e marketing per la cultura*, F. Angeli, Milano, 2011, 104 ss.
- SIGNORIN S., *La tutela giuridica del patrimonio culturale: itinerario in chiave pluriordinamentale attraverso le fonti*, in M. MALO, M. MORANDI (a cura di), *Declinazioni di patrimonio culturale*, cit., 183 ss.
- SIMONATI A., *Il ruolo della cittadinanza nella valorizzazione dei beni culturali alla luce della Convenzione di Faro: niente di nuovo sotto il sole?*, in *Riv. giur. urb.*, 2021, 248 ss.
- SOLIMA L., *La gestione imprenditoriale dei musei, Percorsi strategici e competitivi nel settore dei beni culturali*, Cedam, Padova, 1998, 69 ss.
- SOLIMA L., *L'impatto economico dei musei: l'esperienza del Guggenheim Museum di Bilbao*, in *Economia della cultura*, 1999, n. 2, 201 ss.
- SOLIMA L., BOLLO A., *I musei e le imprese: indagine sui servizi di accoglienza nei musei statali italiani*, Electa, Napoli, 2002
- SOLIMA L., *Il museo in ascolto. Nuove strategie di comunicazione per i musei statali*, Quaderni della valorizzazione, Mibac, Rubbettino, Soveria Mannelli, 2012
- SOLIMA L., *Management per l'impresa culturale*, Carocci, Roma, 2018,
- SOLIMA L., *Museums, Accessibility and Audience Development*, in M. CERQUETTI (a cura di), *Bridging Theories, Strategies and Practices in Valuing Cultural Heritage*, Quaderni della Sezione Beni culturali, EUM, Macerata, 2017, 225 ss.
- SORACE D., *L'amministrazione pubblica del patrimonio culturale tra Stato e Regioni: dalla sussidiarietà al "principio dell'intesa" (una prima lettura del Codice dei beni culturali e ambientali)*, in *Le Regioni*, 2005, 316 ss.
- SPIOTTA M., *Società a responsabilità limitata unipersonale*, in O. CAGNASSO, A. MAMBRIANI (diretto da), *Start-up e P.M.I. innovative*, cit., 261 ss.
- SPOLIDORO M. S., *La S.R.L. semplificata e la S.R.L. a capitale ribassato*, in C. IBBA, G. MARASÀ (a cura di), *La società a responsabilità limitata*, cit., 141 ss.
- STELLA RICHTER P., *La nozione di patrimonio culturale*, in *Foro amm. C.d.S.*, 2004, 1280 ss.
- TARASCO A. L., *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Giappichelli, Torino, 2000

- TARASCO A. L., *La valorizzazione del patrimonio culturale tra "project financing" e gestione diretta: la difficile sussidiarietà orizzontale*, in *Riv. giur. ed.*, 2005, III, 108 ss.
- TARASCO A. L., *Attività di valorizzazione. Commento all'art. 111*, in G. LEONE, A. L. TARASCO (a cura di), *Commentario al codice dei beni culturali e del paesaggio*, Cedam, Padova, 2006, 691 ss.
- TARASCO A. L., *La gestione dei beni culturali degli enti locali: profili di diritto dell'economia*, in *Foro amm. CdS*, 2006, 2382 ss.
- TARASCO A. L., *La redditività del patrimonio culturale. Efficienza aziendale e promozione culturale*, Giappichelli, Torino, 2006
- TARASCO A. L., *La redditività del patrimonio culturale: risorsa o pregiudizio?*, in *Riv. urb. App.*, 2008, 137 ss.
- TARASCO A. L., *Il federalismo demaniale e la sussidiarietà obliqua nei beni culturali*, in *Riv. Giur. Mezzogiorno*, 2011, 1075 ss.
- TARASCO A. L., *Diritto ed economia nella gestione del patrimonio culturale*, in T. S. MUSUMECI (a cura di), *La cultura ai privati, Il partenariato pubblico privato (sponsorizzazioni e project financing) ed altre iniziative*, cit., 145 ss.
- TARASCO A. L., *Il patrimonio culturale, Modelli di gestione e finanza pubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017
- TARASCO A. L., *Modelli giuridici per l'incremento della redditività del patrimonio culturale: Italia, Francia e Gran Bretagna a confronto*, in AA. VV., *Scritti in onore di Eugenio Picozza*, II, cit., 1608 ss.
- TARASCO A. L., *Diritto e gestione del patrimonio culturale*, Laterza, Roma-Bari, 2019
- TARASCO A. L., *Profit or not for profit: That is the question. La gestione del patrimonio culturale in Italia e Regno Unito*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 210 ss.
- THROSBY D., *Economia e cultura*, il Mulino, Bologna, 2005; Ediz. originale: ID., *Economics and Culture*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001
- THROSBY D., *Economics and Culture*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001
- THROSBY D., *The production and consumption of the arts: A view of cultural economics*, in *Journal of Economic Literature*, n. 33, 1994, 1 ss.
- TIROLE J., *Economia del bene comune*, Mondadori, Milano, 2017
- TOSCO C., *I beni culturali. Storia, tutela e valorizzazione*, il Mulino, Bologna, 2014
- TRIMARCHI M., LONGO F., *I musei italiani nel decennio: innovazioni e questioni irrisolte*, in C. BODO, C. SPADA (a cura di), *Rapporto sull'economia della cultura in Italia 1990-2000*, cit., 281 ss.

- TRUPIANO G. (a cura di), *La valorizzazione dei beni culturali. Aspetti economici, giuridici e sociologici*, F. Angeli, Milano, 2005
- TUBERTINI C., *L'organizzazione regionale per i beni e le attività culturali*, in *Aedon*, 2005, n. 1
- TUBERTINI C., *I beni e le attività culturali nei nuovi statuti regionali*, in *Aedon*, 2005, n. 2
- TUBERTINI C., *L'assetto delle funzioni locali in materia di beni e attività culturali dopo la legge 56/2014*, in *Aedon*, 2016, n. 1
- TURRINI A., *La valutazione delle performance in ambito culturale*, Egea, Milano, 2014
- URSI R., *Le stagioni dell'efficienza, I paradigmi giuridici della buona amministrazione*, Maggioli Editore, Rimini, 2016
- VAIANO D., *Art. 112*, in G. CAIA, N. AICARDI, G. TROPEA (a cura di), *Commento al Codice dei beni culturali e del paesaggio*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2005, 1446 ss.
- VAIANO D., *La valorizzazione dei beni culturali*, Giappichelli, Torino, 2011
- VALENTINO P. A., *Industria culturale e creativa*, in P. A. VALENTINO (a cura di), *L'arte di produrre Arte, Imprese culturali a lavoro*, cit., 29 ss.
- VALENTINO P. A., *L'impresa Culturale e Creativa verso una definizione condivisa*, in *Economia della cultura*, 2013, n. 3, 273 ss.
- VALERI A., *Le mostre e gli impatti sul territorio*, in P. A. VALENTINO (a cura di), *L'Arte di produrre Arte, Imprese culturali a lavoro*, cit., 227 ss.
- VELLA F., *Equity crowdfunding, sistemi di negoziazione e mercati regolamentati*, in P. MONTALENTI, M. NOTARI (a cura di), *Società a responsabilità limitata, Piccola e media impresa, Mercati finanziari: un Mondo nuovo?*, cit., 131 ss.
- VENTURI P., STURABOTTI D., *Imprese coesive. Relazioni e territorio come leve della competitività*, *Aiccon Short Paper*, 2017, n. 18, 2 ss., in *www.aiccon.it*.
- VIDETTA V., *Cultura e sviluppo sostenibile, Alla ricerca del IV pilastro*, Giappichelli, Torino, 2018
- VIOLINI L., *L'autonomia delle Regioni italiane dopo i referendum e le richieste di maggiori poteri ex art. 116, c. 3 Cost.*, 14 novembre 2018, in *rivistaaic.it*, 2018, n. 4
- VOGEL H. L., *Entertainment Industries Economics*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998
- VOLPE G., *Un patrimonio italiano, Beni culturali, paesaggio e cittadini*, Utet, Torino, 2016
- WAGENER N., *I musei pubblici in Francia*, in G. CERRINA FERONI, S. TORRICELLI (a cura di), *Il regime giuridico dei musei*, cit., 47 ss.
- ZAN L., *La trasformazione delle organizzazioni culturali in fondazione: la prospettiva manageriale*, in *Aedon*, 2003, n. 2

- ZAN L., *Managerial Rhetoric and Arts Organizations*, Palgrave, London, 2006
- ZAN L., BONINI BARALDI S., FERRI P., LUSIANI M., SHOUP D., *Per un'integrazione degli studi di management negli studi di Heritage*, in L. ZAN (a cura di), *La gestione del patrimonio culturale, Una prospettiva internazionale*, cit., 277 ss.
- ZAN L., BONINI BARALDI S., ONOFRI F., *Bologna Capitale Europea della Cultura 2000: riflessioni di lungo periodo sulle politiche culturali della città*, in L. ZAN (a cura di), *La gestione del patrimonio culturale*, cit., 249 ss.
- ZANETTI L., *Gli accordi di programma quadro in materia di beni e attività culturali*, in *Aedon*, 2000, n. 3
- ZOLI C., *La fruizione dei beni culturali quale servizio pubblico essenziale: il decreto-legge 20 settembre 2015, n. 146 in tema di sciopero*, in *Aedon*, 2015, n. 3

Percorsi di diritto amministrativo

1. G.F. CARTEI (a cura di), *Responsabilità e concorrenza nel codice dei contratti pubblici*, 2008
2. M. MAZZAMUTO, *Il riparto di giurisdizione. Apologia del diritto amministrativo e del suo giudice*, 2008
3. M. OCCHIENA, *Il procedimento preliminare al giudizio dinanzi alla Corte dei conti*, 2008
4. F. FRACCHIA, *Elemento soggettivo e illecito civile dell'amministrazione pubblica. Alla ricerca di un punto di equilibrio tra critica e difesa del comportamento del dipendente*, 2009
5. C. BOTASSI, F. FRACCHIA (a cura di), *La tutela urgente nei confronti dell'attività amministrativa illegittima. Uno sguardo comparato*, 2009
6. F. FRACCHIA, *Lo sviluppo sostenibile. La voce flebile dell'altro tra protezione dell'ambiente e tutela della specie umana*, 2010
7. M. CAPANTINI, *I grandi eventi. Esperienze nazionali e sistemi ultrastatali*, 2010
8. G.D. COMPORTEI (a cura di), *Le gare pubbliche: il futuro di un modello*, 2011
9. S. CIMINI, M. D'ORSOGNA (a cura di), *Le politiche comunitarie di coesione economica e sociale. Nuovi strumenti di sviluppo territoriale in un approccio multidimensionale*, 2011
10. T. BONETTI, *Il diritto del "governo del territorio" in trasformazione. Assetti territoriali e sviluppo economico*, 2011
11. F. FRACCHIA, *I fannulloni pubblici e l'irritazione di Brunetta. Una lettura del d.lgs 159/2009 riflettendo su Lubmann*, 2011
12. F.G. SCOCA (a cura di), *Gli appalti pubblici: profili sostanziali e processuali*, 2012
13. M. ALLENA, *Art. 6 CEDU. Procedimento e processo amministrativo*, 2012
14. M. BROCCA, *L'altra amministrazione. Profili strutturali e funzionali del potere di ordinanza*, 2012
15. A. GIUSTI, *Il contenuto conformativo della sentenza del giudice amministrativo*, 2012
16. D. SICLARI, *La Corte dei conti europea nel sistema multilivello dei controlli*, 2012
17. W. GIULIETTI, *Danno ambientale e azione amministrativa*, 2012
18. G. GRÜNER, *Il principio di esecutorietà del provvedimento amministrativo*, 2012
19. F. VETRÒ, *L'azione di nullità dinanzi al giudice amministrativo*, 2012
20. G. VERCILLO, *La tutela della «chance». Profili di diritto amministrativo*, 2012
21. V. M. SESSA, *Intervento in causa e trasformazioni del processo amministrativo*, 2012
22. R. URSI, *Società ad evidenza pubblica. La governance delle imprese partecipate da Regioni ed Enti locali*, 2013
23. M. D'ORSOGNA, E. GUISELIN, S. CIMINI, A. DI SCIASCIO (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'Università. La mutation de la gouvernance des universités en France et en Italie*, vol. I, 2013
24. G. COLOMBINI (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'Università. Il finanziamento dell'Università*, vol. II, 2013
25. L. AZZENA, *L'Università italiana. L'attuazione del disegno costituzionale tra tecnica e politica*, 2013
26. G. COLOMBINI (a cura di), *Finanziamento, competizione ed accountability nel governo dell'Università. Criticità del sistema e incertezza per il futuro*, vol. III, 2013
27. F.G. SCOCA, A.F. DI SCIASCIO, (a cura di), *Le linee evolutive della responsabilità amministrativa e del suo processo*, 2014

28. L. DONATO, *Le autocertificazioni tra "verità" e "certezza"*, 2015
29. F.G. COCA, A.F. DI SCIASCIO, (a cura di), *Il procedimento amministrativo ed i recenti interventi normativi: opportunità o limiti per il sistema paese?*, 2015
30. S. D'ANCONA, *L'annullamento d'ufficio tra vincoli e discrezionalità*, 2015
31. R. PAPANIA, *La disciplina degli atti di organizzazione nel rapporto di lavoro alle dipendenze della pubblica amministrazione*, 2015
32. F.G. COCA, A.F. DI SCIASCIO, (a cura di), *Le proprietà pubbliche. tutela, valorizzazione e gestione*, 2016
33. F. NUGNES, *L'impatto della governance economica europea sulla decisione di bilancio*, 2016
34. P. CHIRULLI (a cura di), *Concorrenza, regolazione e tutela dei diritti nel trasporto ferroviario*, 2016
35. E. FREDIANI, *Il dovere di soccorso procedimentale*, 2016
36. S. CIMINI, *Il potere sanzionatorio delle amministrazioni pubbliche. Uno studio critico*, 2017
37. G. GARGANO, *Contributo allo studio della soggettività pubblica. Gli effetti giuridici della soggettività "speciale" tra natura del soggetto e volontà del legislatore nazionale e comunitario*, 2017
38. A. MAZZA LABOCCETTA, *Il ricorso straordinario al Presidente della Repubblica. Un rimedio per la «tutela della giustizia nell'amministrazione»*, 2017
39. D. SICLARI, *La bonifica dei siti inquinati tra tutela dell'ambiente e giustiziabilità delle pretese*, 2017
40. V. MANZETTI, *Fondazioni di origine bancaria e principio di sussidiarietà*, 2017
41. S. ANTONIAZZI, *Società miste e servizi pubblici locali. Esperienze nazionali e modello europeo*, 2017
42. S. VERNILE, *Il provvedimento amministrativo in forma semplificata*, 2017
43. F. MIDIRI, *Il diritto alla protezione dei dati personali. Regolazione e tutela*, 2017
44. L. AMMANNATI, A. CANEPA (a cura di), *Politiche per un trasporto sostenibile. Governance, multimodalità, fiscalità*, 2017
45. G. BOTTINO, *Rischio e responsabilità amministrativa*, 2017
46. F.G. COCA, A.F. DI SCIASCIO, (a cura di), *Il nuovo codice dei contratti pubblici (D.lgs. 50 aprile 2016). Profili sostanziali e processuali*, 2017
47. R. ROLLI, *La non candidabilità fra sostanza e processo*, 2017
48. B. RAGANELLI, *Architettura finanziarie e Corti europee*, 2018
49. M. ALLENA, *L'annullamento d'ufficio. Dall'autotutela alla tutela*, 2017
50. D. SICLARI, *Le situazioni giuridiche soggettive nella disciplina delle sovvenzioni pubbliche*, 2018
51. V. MOLASCHI, *Le arene deliberative. Contributo allo studio delle nuove forme di partecipazione di decisione pubblica*, 2018
52. S.A. FREGO LUPPI, *Giusto procedimento e amministrazione ambientale*, 2018
53. V.M. SESSA, *La nullità sopravvenute del provvedimento amministrativo*, 2018
54. P. PANTALONE, *Autorità indipendenti e matrici della legalità*, 2018
55. D. D'ALESSANDRO, *Funzione amministrativa e causa negoziale nei contratti pubblici non onerosi*, 2018
56. F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Principi generali e disciplina di settore*, vol. I, 2018
57. F. ROVERSI MONACO, G. CAIA (a cura di), *Il trasporto pubblico locale. Situazione ordinamentale e prospettive*, vol. II, 2018

58. F.G. SCIOCA, A. F. DI SCIASCIO (a cura di), *La partecipazione dei privati nella realizzazione delle grandi opere ed infrastrutture strategiche*, 2020
59. G.D. COMPORI, S. LUCATTINI (a cura di), *Orizzonti del diritto dell'energia. Innovazione tecnologica blockchain e fonti rinnovabili*, 2020
60. F. FRACCHIA, M. OCCHIENA, *Le norme interne: potere, organizzazione e ordinamenti*, 2020
61. V. BERLINGÒ, *Fatto e giudizio. Parità delle parti e obbligo di chiarificazione nel processo amministrativo*, 2020
62. M. IMMORDINO, G. DE GIORGI CEZZI, N. GULLO, M. BROCCA (a cura di), *Periferie e diritti fondamentali*, 2020
63. R. URSI, M. RENNA (a cura di), *La decisione amministrativa*, 2021
64. L. DI GIOVANNI, *La pianificazione paesaggistica e la gestione integrale del territorio*, 2021
65. N. GULLO (edited by), *Human Rights and Environment*, 2021
66. F. GASPARI, *Istruzione, formazione e scuola digitale. Profili (critici) di diritto amministrativo*, 2021
67. L. PREVITI, *La decisione amministrativa robotica*, 2022
68. G.A. PRIMERANO, *Il consumo di suolo e la rigenerazione urbana*, 2022
69. A.M. CHIARIELLO, *La funzione amministrativa di tutela della biodiversità nella prospettiva dello sviluppo sostenibile*, 2022

Finito di stampare nel mese di novembre 2022
presso la *Tipografia Vulcanica* - Nola (Na)